



3 1761 11970172 0





Canada, Parliament House of Commons  
Standing Committee on Labour, manpower  
and immigration.

Minutes of proceedings and  
evidence.


1970/71.

28<sup>th</sup> parliament 3<sup>rd</sup> session.

No. 1 — 13.





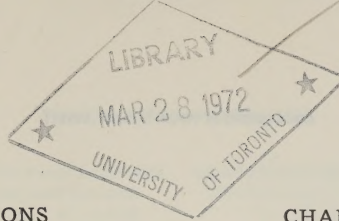


Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119701720>







Government  
Publications

HOUSE OF COMMONS  
Third Session  
Twenty-eighth Parliament, 1970-71

CHAMBRE DES COMMUNES  
Troisième session de la  
vingt-huitième législature, 1970-1971

*Standing Committee on*

*Comité permanent*

# Labour, Manpower and Immigration

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

*Chairman*

Mr. David Weatherhead

*Président*

## Index

OF  
PROCEEDINGS

DES  
DÉLIBÉRATIONS

Issues Nos.

1 to 32

Fascicules n<sup>os</sup>

1 à 32

Organization meeting:

TUESDAY, OCTOBER 13, 1970

Séance d'organisation:

LE MARDI 13 OCTOBRE 1970

Last meeting:

TUESDAY, NOVEMBER 2, 1971

Dernière réunion:

LE MARDI 2 NOVEMBRE 1971

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publication de l'Imprimeur de la Reine pour le Canada  
autorisée par l'Orateur de la Chambre des communes

En vente au siège d'Information Canada, Ottawa, Canada



## INDEX

- Part I – Unemployment Insurance White Paper Issue No. 1-9  
 Part II – Estimates 1971-72 Issue No. 10-14  
 Part III – Bill C-228 Canada Labour (Standards) Code, 1971  
 Issue No. 27-32  
 Part IV – Bill C-229 Unemployment Insurance Act, 1971 Issue  
 No. 15-26

## Part I

UNEMPLOYMENT INSURANCE  
 WHITE PAPER

Abuses 1:83, 1:108, 1:110-111, 3:26, 3:31-35, 3:73, 3:78, 3:100-101, 4:9, 4:16, 4:19, 4:24, 4:33-34, 4:38, 4:40, 4:44, 5:45, 5:58, 5:64, 5:70, 6:91, 6:98, 8:10, 8:51-52, 8:54, 9:12

Allan, D.R., Director, Policy Formulation, Unemployment Insurance Commission  
 Statement 7:26-28

## Allowances

Family and youth, recommendations 1:52, 1:67, 1:93, 1:106

## Aluminium Company of Canada

Brief 8:55-58

## Baetz, R.C., Executive Director, Canadian Welfare Council

Brief, statement 1:51-54

## Barnes, L.W.C.S., Executive Director, Professional Institute of the Public Service of Canada

Brief, statement 2:4

## Benefits

Duration 1:91, 1:95, 1:128-129, 3:30-31, 3:76-77, 6:100, 7:9, 8:56, 9:14, 9:16-18, 9:20, 9:26, 9:72

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:30

## Eligibility

Disabled individuals 9:68

Earnings, previous, relation to payment 1:9, 1:20, 1:29, 1:52, 1:56, 1:90, 1:93, 1:101, 1:105, 3:7, 3:71, 3:75, 5:32-36, 5:43, 5:45, 5:54, 5:72, 5:127, 6:82, 7:7-8, 7:77-78, 8:18, 8:54, 9:8, 9:16-18, 9:76, 9:80

Employment, previous, relation 1:9, 1:11, 1:29, 1:35-36, 1:70, 1:90, 1:95, 1:124-125, 3:7-8, 3:35, 3:71, 3:75, 5:45, 5:59, 5:72, 6:100, 6:110, 8:13, 8:51, 9:12, 9:16-18, 9:54, 9:60, 9:70-72, 9:80

Occupational training period 1:28-29, 1:75, 8:18, 8:44, 8:54, 9:74-76

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:14-16

Partie I – Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage pour les années 70»

Partie II – Étude des différents budgets 1971-72

Partie III – Étude des Bills C-228 et C-229 (Fascicules n° 15-32)

## Partie I

LIVRE BLANC INTITULÉ «L'ASSURANCE-CHÔMAGE  
 POUR LES ANNÉES 70»

## AAVC

Voir

Association des Assureurs-Vie du Canada

## ACET

Voir

Association canadienne des Employés de Téléphone

## Assurance-chômage

Cotisations 7:101-102

Personnes non protégées par régime, nombre 1:39

Prestations 7:105

Contre cotisations (1968), comparaison par industrie (Tableau) 6:153

Maladie 7:109-111

Revision régime, besoin 1:9

Rôle 1:73, 6:5, 6:115, 6:119, 6:168, 7:95, 7:97-98

## Assurance-chômage, Commission d'

Explications, Livre blanc sur assurance-chômage 7:5-111

## Assurance-chômage, Loi sur l'

Rôle 3:27, 3:73, 6:149, 6:156, 6:165, 7:95, 7:109-111, 8:6, 8:22, 8:36, 9:73

## Assurance-chômage des Chemins de Fer des États-Unis d'Amérique, Loi sur l'

Prévisions pour employés chemins fer canadiens 6:156-157

## Alliance de la Fonction publique du Canada

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:25-41

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:73-81

Rôle 3:73

## Aluminium du Canada Ltée

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 8:55-58

Rôle 8:55-56

## Association canadienne des Déménageurs

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:134

Rôle 5:134

## Association canadienne des Distributeurs de Matériel

Rôle 5:132

Separation, terms, disqualification 1:21-25, 1:55, 1:83,  
1:90-91

#### Maternity

Duration 1:124, 2:18, 4:9-10, 4:30, 4:35, 9:18, 9:20

Proposed 1:47, 1:53, 1:100, 1:132, 2:17, 3:7, 3:12, 3:16-18,  
3:26, 3:33-35, 3:64, 3:70-71, 3:78, 4:4, 4:9, 4:25, 4:29,  
4:43-44, 5:14, 5:44, 5:59, 5:62, 5:70-71, 5:123, 6:100,  
6:109, 8:8, 8:48-49, 8:59, 8:64, 8:65-66, 9:18, 9:20,  
9:26-28, 9:54, 9:62, 9:66-68, 9:70-72

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration  
Committee 9:30

#### Payment

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration  
Committee 9:30

Waiting period, bonus 1:129, 3:26, 3:30, 3:38, 3:76, 3:97,  
4:16, 4:34, 5:18, 5:31-32, 5:39, 5:43, 5:121, 6:82,  
6:100, 6:109, 7:11, 8:36-38, 9:12-14, 9:22, 9:54, 9:60,  
9:76

Welfare, relationship 8:35-36, 8:44-45

Rates 1:64-65, 1:91, 1:95, 1:100, 1:102, 1:105-106, 1:125-127,  
3:7, 3:9, 3:31, 3:39-40, 3:72, 3:75-76, 4:7, 4:17, 6:99,  
6:102, 7:5-6, 7:8-12, 7:26-31, 7:35, 7:64-71, 7:77-78, 8:37,  
8:56, 9:16, 9:18, 9:20, 9:22-24, 9:54, 9:60, 9:70-72, 9:80  
Number of dependants, relationship 3:75, 7:8, 7:10-12,  
7:41-43, 7:66, 8:18-19, 9:24-26, 9:70

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration  
Committee 9:30

Retirement, proposed 1:122-123, 3:7, 3:71, 3:79, 4:4, 4:10,  
4:16, 4:44, 5:59, 5:69-70, 6:101, 6:110, 7:40-41, 7:43,  
8:57, 9:20, 9:28, 9:62, 9:70, 9:76, 9:80

Seasonal, eliminated 4:12, 4:16, 5:17-18, 5:125-126, 6:99,  
6:102, 6:110, 7:35, 7:37-38, 8:63, 9:56, 9:74

#### Sickness

Duration 1:53, 1:59-60, 1:91, 1:95, 1:124, 2:18, 4:32-34,  
5:19, 9:18, 9:20

Maternity financing, number estimated 4:19, 4:23-24, 4:44,  
7:14, 7:73, 9:18

Payment 7:15, 7:17, 7:23, 9:18, 9:20

Private plans, relation 1:12-13, 1:39, 3:44-45, 4:13-15,  
4:19-20, 4:26, 5:7, 5:9, 5:21-22, 5:38-40, 5:41, 7:15,  
7:17, 7:20-26

Proposed 1:47, 1:53, 1:56-60, 1:100, 1:124, 1:132, 2:17,  
3:7, 3:27-29, 3:43, 3:71, 3:78, 3:84, 4:4, 4:43, 5:5,  
5:44, 5:59, 5:62, 5:71-72, 5:123, 6:101, 6:109, 7:50-52,  
7:85, 8:8, 8:48-49, 8:56, 8:59, 8:64, 8:65-66, 9:18,  
9:20, 9:26-28, 9:62, 9:66, 9:70-72

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration  
Committee 9:30

Taxable 1:100, 1:127-128, 1:133, 3:6, 3:16, 3:18, 3:31, 3:69,  
5:64, 6:100, 6:102, 7:5, 7:66, 9:22, 9:24, 9:72-74, 9:76

See also

Insurance, Private

#### British Columbia, Council of Forest Industries

Brief 6:82-83

#### Brosseau, Dr. B.L.P., Director General, Canadian Hospital Association

Brief, statement 3:41-42

#### Burlington Northern Incorporated

Brief 6:70-81

#### Association canadienne des Employés de Téléphone

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:135-140

Rôle 5:136

#### Association canadienne des Hôpitaux

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:41-66

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage (Table matières)  
3:82-101

Rôle 3:53, 3:84

#### Association canadienne du Camionnage

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:141-159

#### Association des Assureurs-Vie du Canada

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 4:4-41

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 4:42-45

Rôle 4:42

#### Association des Constructeurs de Routes et Grands Travaux du Québec

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 9:79, 9:81

Rôle 9:79

#### Baetz, M. Reuben C., Directeur exécutif, Conseil canadien Bien-être

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 1:51-54

#### Burlington Northern Inc.

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:156-158

Rôle 6:156

#### CPQ

Voir

Conseil du Patronat du Québec

#### CSN

Voir

Confédération des Syndicats nationaux

#### Canadian General Electric Company Limited

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (8 octobre 1970)  
8:59-60

#### Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 9:53, 9:55, 9:57

Rôle 9:53

#### Canadian Fertilizer Association

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 9:57, 9:59, 9:61,  
9:63, 9:65

Rôle et membres 9:57, 9:59, 9:63, 9:65

#### Centre de Main-d'Oeuvre

Programmes recyclage 1:37

Rôle 1:165

#### Chambre de Commerce d'Edmonton

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (30 septembre 1970)  
8:63

#### Chambre de Commerce de Regina

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:165-167



**Canada Assistance Plan**

Disability, benefits 1:59-60, 1:66, 8:23, 8:26-27, 8:37

**Canada Manpower Centres**

Counselling service 1:28, 1:34-35, 1:85, 1:93, 1:109-110, 3:7, 3:71, 4:42, 5:123, 5:126, 6:65, 6:98-99, 6:104, 8:65, 9:16, 9:20, 9:28

Employers, relationship 1:20, 1:109

Unemployment Insurance Commission, co-operation 1:28-29, 1:74-75, 1:107-108, 3:7, 3:71, 8:17, 8:53-54, 8:56, 9:28

*See also*

Training Programs

**Canada Pension Plan**

Unemployment insurance, retirement, relation 1:38, 1:94, 1:122-123, 5:69, 7:43-46, 8:9, 8:26, 8:57, 9:28, 9:54, 9:72

**Canadian Association of Equipment Distributors**

Brief 5:44-46

**Canadian Association of Movers**

Brief 5:47-48

**Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association**

Brief 9:52-56

**Canadian Federation of Agriculture**

Brief 9:56

**Canadian Fertilizer Association**

Brief 9:56-64

**Canadian General Electric Company Limited**

Brief 8:59-60

**Canadian Hospital Association**

Brief, statement 3:41-42

Membership 3:50, 3:53

**Canadian Teachers' Federation**

Activities 1:39

Brief, statement 1:8-10

Membership 1:38-39, 1:79

**Canadian Telephone Employees' Association**

Brief 5:49-56

**Canadian Trucking Association**

Brief 5:57-74

**Canadian Welfare Council**

Brief, statement 1:51-54

Membership, aims 1:97

"Social Policies for Canada", paper, extracts 1:132-134

**Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act**

Benefit, rates 3:7, 3:18, 3:72, 7:5, 9:54, 9:60

Claims, processing 1:55

Experience rating 1:131, 3:6-7, 3:70, 3:80, 5:59, 5:66, 5:68-69, 7:58-59, 7:61-62, 9:52, 9:60

**Colombie-Britannique, Province de la**

Hôpitaux, situation 3:50-52, 3:54

**Comité Gill**

Rôle et recommandations 1:55, 3:7-8, 3:18, 3:27, 3:80, 4:17, 5:143, 6:29, 7:5-6, 7:58-59, 7:61, 7:88-89, 7:92-93, 8:6, 9:11, 9:53, 9:61, 9:73

**Commission d'Assurance-chômage**

Rôle 1:167-168, 9:21

**Commission Gill**

*Voir*

Comité Gill

**Confédération des Syndicats nationaux**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:5-33

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:112-155

**Conseil canadien du Bien-être**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 1:51-76

Exposé «Les politiques sociales pour le Canada, partie I», 1969, extraits 1:189-192

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage (Table matières) 1:148-192

Rôle 1:153

**Conseil des Employeurs de la Colombie-Britannique**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:160-161

**Conseil des Industries forestières de la Colombie-Britannique**

Lettre re: Livre blanc sur «L'Assurance-chômage au cours des années 1970» (11 septembre 1970) 6:159

**Conseil des Relations Patrons-Ouvriers de l'Île-du-Prince-Édouard**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:163

**Conseil du Patronat du Québec**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:5-25

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:67-72

Rôle 3:5, 3:67

**Continental Can Company of Canada Ltd.**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (26 octobre 1970) 9:64

**DesRoches, M. J.M., Commissaire en chef, Commission Assurance-chômage**

Exposés, études, explications, Livre blanc sur Assurance-chômage 7:5-111

**Dionne, M. C.E., Député**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:160-199

**Dominion Marine Association**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (21 octobre 1970) 8:61-62

Rôle 8:61

**Duguay, M. Lionel, Secrétaire général, Fédération Travailleurs forestiers Québec (UCC)**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:31-32

**Confederation of National Trade Unions**

Brief, statement 6:5-7

Membership 6:29

**Continental Can Company of Canada Limited**

Brief 9:64

**Contributions**

Employee – employer 1:69-71, 1:95, 1:114, 1:129-131, 2:4-10, 2:14-15, 3:16, 3:25, 3:68, 3:79, 5:45, 5:48-49, 5:53, 5:63, 5:113-116, 6:68-69, 6:84, 7:26-31, 7:35-37, 7:40, 7:60-62, 7:71-72, 7:77-78, 7:81, 8:33, 8:40, 9:16-18, 9:32-38, 9:54, 9:60, 9:70, 9:74

Federal government 1:61-62, 1:68-71, 1:92, 1:94-95, 1:112-116, 2:5, 2:11, 3:6, 3:10-11, 3:13, 3:16, 3:37-38, 3:68, 3:80, 4:10-11, 4:39, 5:45-46, 5:63, 5:113, 5:116-120, 5:125-126, 6:6, 6:9, 6:28, 6:44-52, 6:84, 7:35, 7:39-40, 7:43, 8:38-43, 9:16-18, 9:32-34, 9:60, 9:70, 9:74, 9:76

Recommendations, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:38

Tax deductible 1:100, 3:6, 3:16, 3:18-19, 3:69, 6:84, 6:100, 6:109, 7:27, 9:74

**Cooper, G. A., Vancouver resident**

Brief 9:64

**Co-Operation**

Recommendation, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:38-40

*See also*

Canada Manpower Centres

Income Security for Canadians,

White Paper

Cost 5:6, 5:12, 5:17-18, 5:42, 5:58, 5:62-63, 5:73, 5:113, 5:121, 6:108-109, 7:16, 7:19-22, 7:24-25, 7:27, 7:36, 7:38-40

**Coverage**

Charitable organizations 1:94, 1:123

Exclusions 6:79-81

Fishermen, new proposals 5:124, 5:126, 6:88-89, 7:36-37, 8:10, 8:34-35, 9:10, 9:74

Provincial government employees 1:31, 1:94, 1:123-124, 3:6, 3:49, 9:8

Recommendations, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:10

Self-employed 1:13-14, 1:31-32, 1:94, 1:116-117, 1:121-122, 2:5, 3:6, 3:69, 6:79, 6:92, 7:46-50, 7:82-84, 8:8, 9:8-10, 9:74

Universality 1:9, 1:13, 1:17, 1:53, 1:56-57, 1:82, 1:86, 1:93, 1:94, 1:100-101, 1:120-121, 2:4, 2:7, 2:10-11, 2:13, 2:17, 3:6, 3:16, 3:26-27, 3:69, 3:73-74, 4:17, 5:6, 5:14, 5:25, 5:45, 5:59, 5:73, 5:107-113, 5:125, 5:127, 6:5, 6:98, 6:102, 6:109, 8:6-7, 8:46-47, 8:56, 8:63, 9:8-10, 9:58, 9:70-72, 9:78

**DesRoches, J. M., Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission**

Statements 7:5-7, 7:31-32, 7:46-47, 7:50

**Dionne, C. E., M.P.**

Report 5:75-120

**Edwards, M. C. A., Président, Alliance Fonction publique Canada**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:25-27

**Fédération canadienne de l'Agriculture**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (6 novembre 1970)  
9:57

**Fédération canadienne des Enseignants**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 1:8-51

Rôle 1:33, 1:39, 1:137

**Fédération des Pêcheurs de Terre-Neuve**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:162

**Fédération des Travailleurs forestiers du Québec**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:30-40

Rôle 5:31, 5:34, 5:37-38, 5:131

**Fieger, M. Peter, Président, Fédération canadienne des Enseignants**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 1:8-10

**Genaire Limited**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:200-201

**Imperial Oil Limited**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (20 octobre 1970)  
9:65, 9:67

**Institut professionnel du Service public du Canada**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 2:4-16

Rôle 2:17

**Johnson and Higgins Willis Faber Ltd.**

Discussions, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:5-30

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 3:129-130

Rôle 5:129

**Keough, Hon. W. J., Ministre Travail, Terre-Neuve**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:202-206

**Kroeker, M. John, Membre de la Société des Actuaires, Associé/Casualty Actuarial Society**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 9:69, 9:71, 9:73,  
9:75

**«L'Assurance-chômage pour les années 70»***Voir*

Livre blanc sur l'Assurance-chômage

**Livre blanc sur l'Assurance-chômage**

Abus 1:83, 1:108, 1:110-111, 3:26, 3:31-35, 3:73, 3:78,  
3:100-101, 4:9, 4:16, 4:19, 4:24, 4:33-34, 4:38, 4:40,  
4:44, 5:45, 5:58, 5:64, 5:70, 6:91, 6:98, 8:10, 8:51-52,  
8:54, 9:12

Administration 3:68-69, 6:171, 7:97-100, 9:55, 9:63

Appel, droit 8:13-14, 8:51-52

Application, champs 9:9-11

Auto-ajustement, propositions 7:7

Carence, délai 1:147, 5:31-32, 5:131, 7:9, 7:15, 7:35, 8:35,  
9:77

Conséquences 5:130, 6:170

Constitution, questions 6:142-148, 6:160, 8:23

**Dominion Marine Association**

Brief 8:61-62

**Duguay, Lionel, Secretary General, Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.)**

Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.) presentation 5:31-32

**Edmonton Chamber of Commerce**

Brief 8:63

**Edwards, C. A., President, Public Service Alliance of Canada**

Brief, statement 3:25-27

**Eidsuik, O. I., C.A., Prince Rupert, B.C., resident**

Brief 9:66

**Employers' Council of British Columbia**

Brief 6:84-87

**Exclusions***See*

Coverage

**Experience Rating** 1:55-56, 1:61, 1:67, 1:75-76, 1:84, 1:130-131, 2:5-7, 2:11-12, 2:16, 2:18-19, 3:6, 3:19, 3:21-24, 3:26-28, 3:31-37, 3:69-70, 3:79, 4:19, 4:34, 4:38-39, 4:43, 5:12-14, 5:29, 5:35, 5:45-49, 5:54, 5:58-59, 5:64-69, 5:72, 6:9-11, 6:42, 6:53-55, 6:67, 6:92-93, 6:95, 6:100, 6:100-111, 7:32-34, 7:37, 7:52-62, 7:80, 8:10-13, 8:24-25, 8:29, 8:50-51, 8:57-62, 9:32, 9:34-38, 9:52-54, 9:58-60, 9:64-66, 9:74, 9:80

Recommendations, Labour, Manpower and Immigration Committee 9:38

**Fieger, Peter, President, Canadian Teachers' Federation**

Brief, statement 1:8-10

**Financing**

Employer, recommended 6:14-15, 6:27-28, 6:56

Taxes, recommended 6:6, 6:37, 6:39, 6:43, 6:56-57, 9:30, 9:32

**Fisherman***See*

Coverage

**Forestry, Sawmill Workers**

Layoffs, short term, unemployment insurance payment 5:32, 5:43

Retirement, age 5:37

Seasonal employment 5:33, 5:36-37, 5:43

**Genaire Limited**

Brief 5:121

**Gill Committee***See*

Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act

**Government Insurance Bureau**

Recommended 5:16, 5:20, 5:27

**Coordination** 1:143

Avec autres organismes 9:39, 9:41

Programmes connexes 6:165-166

**Cotations** 5:133

Industries 1:75

**Cote selon**

Expérience 1:55-56, 1:76, 2:12, 3:21, 3:26, 3:28-29, 3:36, 4:20, 5:29, 5:135, 6:10, 6:166, 6:171, 7:31-32, 7:34, 7:37, 7:52-53, 7:58-59, 7:62, 8:10-13, 8:25, 8:31-32, 8:50-51, 8:57-60, 8:61-62, 9:35, 9:37, 9:53, 9:59, 9:61, 9:65, 9:67

Mérite 2:5-6, 5:13-14, 5:35, 7:17, 8:25, 8:31-32

Système 5:142-143, 5:148-153, 6:121-122

Cotisations 1:147, 1:151, 1:186-188, 2:10, 2:17, 3:68-69, 3:79, 4:5, 4:19, 4:36, 5:24, 5:132, 5:134, 5:139, 5:161, 6:6-7, 6:24, 6:121-123, 6:139-141, 6:162-164, 7:7, 7:26, 7:31, 7:62, 7:96, 7:101-103, 7:105, 8:14, 9:33, 9:35, 9:53, 9:55, 9:61, 9:71, 9:75

**Effets sur**

Burlington Northern Inc. 6:156

Camionnage, employés 5:141-159

Employeurs 3:11, 3:31, 4:5-6, 5:195, 7:28, 7:103-104, 8:14, 8:30-31

Engrais, industrie 9:59, 9:61, 9:63

Enseignants 1:11-51, 1:147

Étudiants 1:35

Fonction publique Canada, employés professionnels 2:4-19

Hôpitaux, employés 3:46, 3:83-101

Infirmières 9:75, 9:77

Organismes de bienfaisance 1:179

Pêcheurs 4:12, 5:18, 6:162, 7:37, 8:10, 8:34-35, 9:75

Saskatchewan 5:207

Terre-Neuve 5:202-206

**Travailleurs**

Forestiers 5:31-40, 6:159

Indépendants 6:163, 7:47, 7:49, 7:106-108, 8:8, 9:65, 9:75

Occasionnels 9:9, 9:57

Entrevues, système 1:54, 1:74, 1:166-167, 4:16, 5:201, 6:25, 6:163, 6:165, 6:168-169, 8:15-16, 8:53, 9:61, 9:75

**Exceptions** 6:158**Exclusion** 9:9, 9:11

Faiblesses 6:6-7, 6:10, 6:135-138

Financement 1:142-143, 1:149, 1:169-175, 4:45, 5:146-148, 5:193-195, 6:129, 6:135, 6:160, 6:170, 9:31-39

**Gains**

Admissibles 9:77

Casuels 6:159

Gouvernement fédéral, responsabilités 1:61, 1:68-71, 1:147, 1:171, 2:11, 3:11, 3:13, 3:26, 3:37-38, 3:68, 3:79-80, 4:5, 4:10, 5:6, 5:17, 5:196, 6:6, 6:12, 6:24, 6:28, 6:124-125, 7:35, 8:39-42, 9:71, 9:73, 9:77

Imposition, effet 7:6, 9:77

Information, manque 5:133

Mise-à-pied, coefficients 3:69-70

Objectifs et fonctions 1:148-149, 1:160-165, 5:205, 6:24, 6:127, 6:136, 6:150, 6:157, 6:160, 6:170, 7:87, 8:6, 8:46, 8:53, 8:61, 9:59

Orientation chômeurs vers agences 3:7, 3:71

Plafonnement 5:135-136, 5:139, 5:207, 7:7, 7:35

Préoccupations sectorielles, absence 6:6-7, 6:10, 6:135-138



**Guaranteed Annual Income**

1:10-11, 1:16, 1:21, 1:26, 1:29-33, 1:41, 1:44-45, 1:49,  
1:52-53, 1:57, 1:63, 1:71-72, 1:80, 1:93-94, 1:101,  
1:117-120, 2:15, 6:42, 8:6, 8:14-15, 8:25, 8:52-53, 9:6-8

**HEALTHCO**

Ontario 4:14, 5:15

**Hospitals****Employees**

Salaries 3:42-43, 3:46-47, 3:59-62, 3:65, 3:83-95, 3:96  
Unemployment insurance unnecessary 3:42, 3:47-49,  
3:52-58, 3:63, 3:83-87, 3:96

Inflation, effect 3:87-89

**Imperial Oil Limited**

Brief 9:64-66

**Income***See*

Guaranteed Annual Income

**Income Security for Canadians, White Paper**

White Papers, co-ordination 1:27, 1:45, 1:56, 1:63-64, 1:66,  
1:76, 1:93, 1:103-104, 1:119, 4:10, 4:27, 4:29, 4:42, 5:62,  
6:13, 6:86, 6:97, 8:17, 8:19-21, 8:28-29, 8:53, 9:6, 9:38,  
9:54, 9:56

**Insurance; Private**

Portability 4:36-37, 5:23

Relationship 1:65-66, 4:5, 4:8-9, 4:21-24, 4:37-38, 4:43, 5:6,  
5:9-12, 5:16-22, 5:24-30, 5:41, 7:15, 7:17, 7:20-26,  
7:40-41, 8:9, 8:26, 8:48-49, 8:56, 8:66

Salary continuance 7:15-16, 7:19, 7:25

**International Labour Organization**

"Unemployment Insurance Schemes", contributions 1:113-114

**Interviews**

Purpose, discussion 1:28, 1:53, 1:74, 1:84, 1:90, 1:94,  
1:107-108, 1:110, 4:16, 5:121, 6:25, 6:84, 6:91, 6:98,  
6:104, 6:111, 8:15-18, 8:53-54, 9:20, 9:28, 9:54, 9:60, 9:74  
Recommendation, Labour, Manpower and Immigration Com-  
mittee 9:30

**Jeglum, J. K. Research Scientist, Canadian Forestry Service**

Brief 9:68

**Johnson & Higgins Willis Faber Limited**

Brief, Statement 5:5-6

Organization, membership 5:5, 5:23, 5:41

**Kroeker, John, Fellow, Society of Actuaries; Associate, Casualty Actuarial Society; Fellow, Canadian, Institute of Actuaries**

Brief 9:68-74

**Labour, Manpower and Immigration Standing Committee**

Recommendations 9:8, 9:10, 9:14-16, 9:30, 9:38-42

**Life Underwriters Association of Canada**

Brief, statement 4:4-7

Organization, membership 4:4, 4:42

Prestations 1:20-21, 1:47, 1:52, 1:57, 1:65-66, 1:74, 1:144,  
1:147, 1:182-186, 3:6, 3:18-19, 3:39-40, 3:69, 3:72,  
3:75-79, 4:6-7, 4:12, 4:21, 4:31, 4:42-45, 5:10, 5:18-19,  
6:9, 6:121, 6:133-134, 6:157, 6:160, 6:162, 6:166, 6:168,  
7:24, 7:35, 7:38, 7:87-89, 7:105, 8:6, 8:35, 8:37, 8:64,  
9:17-31, 9:55, 9:61, 9:63, 9:71, 9:73, 9:81

Admissibilité 1:36, 1:53, 1:140-142, 1:144, 1:147, 1:150,  
1:173, 1:177-182, 3:7, 3:71-72, 3:75, 5:143, 5:157,  
7:30, 8:13, 8:17, 8:54, 9:13-17, 9:71, 9:81

Congédiement 1:24

Durée 1:185-186, 6:166

Imposition taxes 9:77

Maladie 1:53-54, 1:59, 1:147, 1:180-181, 2:17-18, 3:7,  
3:71, 3:79, 4:28, 4:43-44, 5:5, 5:156-157, 5:200-201,  
6:166, 6:171, 7:14, 7:27, 8:47-50, 8:56, 8:59, 8:66,  
9:27, 9:29, 9:63, 9:67, 9:73

Maternité 1:40, 1:53, 1:59, 1:180-181, 2:17-18, 3:7, 3:12,  
3:34, 3:70-71, 3:78-79, 4:9-10, 4:25, 4:29-30, 4:35-36,  
4:44, 5:155-156, 6:166, 6:171, 7:27, 8:8, 8:47-50, 8:59,  
8:66, 9:27, 9:29, 9:63, 9:67, 9:69, 9:73

Retraite 1:37-38, 3:7, 3:71, 3:79, 3:97, 4:10, 4:44, 5:18,  
5:143, 5:153-156, 6:166, 6:171, 7:40-41, 7:43-44, 8:57,  
9:29, 9:63, 9:77

«Privation des gains» 1:141, 1:146

**Recommandations**

Assurance-chômage, revision complète système 5:145, 6:116  
Bien-être, revision complète programmes 1:11

**Caisse**

Assurance-chômage administration par Commission dis-  
tincte de Trésorerie de l'État 3:68

Financement sur base actuarielle et paritaire jusqu'à  
concurrence taux chômage 4 p. 100 3:6, 3:68

Emplois, création nouveaux 3:12, 3:67, 6:120

Entreprise, stabilisation au cours trois prochaines années 8:31

Extension champs application à majorité salariés 8:56

Fonction publique Canada, admission employés 3:25-41

Fonctionnaires provinciaux éligibilité au régime 3:6

Industries, rationalisation certaines 8:11-12

**Inventaire**

Aptitudes travailleurs 6:165

Toutes ressources humaines inemployés, compilation  
6:168-169

Période invalidité et réadaptation, allongement 9:69

**Politiques**

Economiques capables créer chances emplois, formulation  
6:168

Provinciales, intégration aux 3:7

**Prestations**

Fondement sur taux 3 p. 100 6:133

Taux minimum, établissement 5:129

Recettes générales, imputation sur 2:18

Recyclage avec régime assurance-chômage, coordination  
programme 8:56

Revenu annuel garanti 1:11, 1:26, 1:29, 1:49, 1:58-59,  
1:63-64, 1:71-72, 1:174-175, 8:14-15, 8:26, 8:52-53

Stimulants encourageant expansion économique, priorité  
6:165

**Recyclage 1:50****Tableaux**

Effets redistribution, régime actuel (1968) contre simulation  
régime proposé (1968) 6:155

**Mackasey, Hon. Bryce S., Minister of Labour**

Statement 8:5-19, 8:46-54

**Manitoba Teachers' Society**Brief, differences, Canadian Teachers' Federation brief  
1:42-44, 1:88-92**Medicare**

Labour agreements, relation 4:5

**Merit Rating***See*

Experience Rating

**Mitchell, R.A., Past Chairman, Board of Directors, Life Underwriters Association of Canada**

Brief, statement 4:4-7

**Morneau, W.F. & Associates Limited, Benefit Plan Consultants, Toronto-Calgary**

Brief 8:65-67

**National Health and Welfare Department, White Paper***See*

Income Security for Canadians

**Newfoundland Federation of Fishermen**

Brief 6:88-89

**Newfoundland Labour Department**

Brief 5:122-126

**Objectives 8:6, 8:46, 9:6-8, 9:72****Ontario Rehabilitation Workshop Council**

Brief 9:68

**Outboard Marine Corporation of Canada Limited**

Brief 8:64

**Parent, Raymond, Secretary-General, Confederation of National Trade Unions**

Brief, statement 6:5-7

**Perrault, Charles, President, Quebec Employers' Council**

Brief, statement 3:5-8

**Premiums**Structure, cost relation 4:5-7, 4:12, 4:16, 4:17, 4:19, 4:31,  
4:43-44, 7:7-13, 7:26-31, 7:71-72, 7:77-78, 9:16-18, 9:30-38**Prince Edward Island Labour-Management Relations Council**

Brief 6:90-93

**Prince Rupert Regional Hospital**

Brief 6:94-95

**Professional Institute of the Public Service of Canada**

Brief, statement 2:4

Membership 2:4, 2:17

Seuil rentabilité régime proposé comparaison régime actuel  
pour 1972 6:152

Taux de 4 p. 100 6:131-134, 8:39-42

Universalité, principe 1:53, 1:56-57, 1:140, 1:157, 2:10-11,  
2:12-13, 2:15, 2:18, 3:6, 3:26-28, 3:69, 3:74-75, 4:17,  
5:132-133, 5:188-192, 6:5-6, 6:30, 6:121-122, 7:55, 8:6-7,  
8:29, 8:33, 8:46-47, 8:63, 9:9, 9:11, 9:59, 9:71, 9:79**Mackasey, Hon. Bryce, Ministre du Travail**

Livre blanc sur Assurance-chômage

Exposé 8:5-19

Mémoire 8:46-54

**Main-d'Oeuvre**

Abouchement, système 1:20

Automatisation sur travail, répercussion 5:166-170

Camionnage, indice emploi (Tableau) 5:159

Chômage 3:91-92, 5:163

Causes 6:118

Coût, 1969 5:198-199

Durée 5:165

Taux 5:197

Chômeurs, nombre 5:164

Programmes Informatique 1:75

Recyclage 1:19, 1:37, 1:46, 6:22, 8:18

**Mitchell, M. Robert A., Ancien Président, Conseil Administration, Association Assureurs-Vie Canada**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 4:4-7

**Morneau (W.F.) and Associates Limited**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 8:65-67

Rôle 8:65

**O'Dell, M. Eric H., Administrateur, Hôpital régional Prince Rupert**

Lettre au comité re Livre blanc sur Assurance-chômage 6:164

**Ontario, Province de l'**

Hôpitaux, échelle salaires mensuels 3:95

**Ontario Rehabilitation Workshop Council**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (27 oct. 1970) 9:69

**Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (9 oct. 1970) 8:64

**Parent, M. Raymond, Secrétaire général, CSN**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:5-7

**Rapport à la Chambre des Communes**

Premier (Table matières) 9:3-47

**Saskatchewan, Province de la**

Livre blanc sur Assurance-chômage, effets 5:207

**Saskatchewan Registered Nurses' Association**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (17 novembre 1970)

9:75, 9:77

**Sprawson, M. B.G., Vice-Président, Johnson and Higgins Willis Faber Ltd., Toronto**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:5-6

**Provinces**

Government employees covered 1:31, 1:94, 1:123-124, 3:6, 3:49, 9:8  
 Jurisdiction  
   Problems 1:21-25, 1:60, 1:81-83, 3:15, 3:17-18, 6:32, 6:85-86, 8:6, 8:22-23  
   Recommended 6:7, 6:11-12, 6:19-26, 6:30-33, 6:58-63

**Public Servants**

Contracts, insurance coverage 2:12-13, 2:15, 2:17, 3:26

**Public Service Alliance of Canada**

Brief 3:25-27

**Quebec**

Manpower centres federal, provincial, private 6:23-24, 6:29-30, 6:62

**Quebec Employers' Council**

Brief 3:5-8  
 Membership 3:5, 3:67

**Quebec Road Builders and Heavy Construction Association**

Brief 9:78-80

**Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.)**

Brief, Statement 5:31-32  
 Organization, membership 5:31, 5:34, 5:43

**Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America**

Canadian railroads, relation 6:75-77

**Regina Chamber of Commerce**

Brief 6:96-101

**Regional Economic Expansion Department**

Regional disparities, reduction 3:13

**Report to the House**

First 9:4-42

**Saskatchewan Provincial Treasurer**

Brief 5:127-128

**Saskatchewan Registered Nurses' Association**

Brief 9:74-76

**Self-employed**

*See*  
 Coverage

**Social and Industrial Welfare Committee Incorporated, and St. Jean and District Labour Council**

Brief 9:76

**"Social Policies for Canada" Part I**

Extracts 1:132-134

**Sprawson, B. G., Vice-President, Johnson & Higgins Willis Faber Equity Corporation Limited (Toronto), Johnson & Higgins Willis Faber Equity Corporation Limited**

Brief, statement 5:5-6

**Steuart, M. D.G., Trésorier provincial, Saskatchewan**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 5:207

**Suède**

Chômage, taux 6:9

**Terre-Neuve, Province de**

Livre blanc sur Assurance-chômage, effets 5:202-206  
 Chômage, taux 5:205

**Travail, de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration, Comité permanent du**

Lettres commentaires sur aspects Livre blanc 9:47

**Liste**

Organisations et particuliers qui ont présenté mémoire écrit 9:47

Témoins 9:43, 9:45, 9:47

Recommandations à Chambre Communes 9:9, 9:11, 9:15, 9:17, 9:31, 9:39, 9:41, 9:43

Rénumérotation appendices dans fascicule n° 8 9:2

**United Community Services du grand Vancouver**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:168-169

**Valcin, M. Yvon, Conseiller économique, CSN**

Exposé, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:8-10

**Vancouver Board of Trade**

Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage 6:170-172

**Ward Leonard of Canada**

Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage (16 oct. 1970) 9:81, 9:83

**Partie II****ÉTUDES DES DIFFÉRENTS BUDGETS 1971-72****Affaires extérieures, Ministère des**

Rôle 14:13

**Canada**

Population agricole 12:5

**Commission d'Assurance-chômage**

Assurance sociale, carte 11:7

Budget dépenses 1971-72, étude 11:4-34

Ordinateurs 11::6, 11:25-30

Prestations 11:5-6, 11:19-20, 11:30

Rôle 11:14, 13:28

**DEVCO**

Rôle 11:15-17

**Immigration*****Voir***

Main-d'œuvre et de l'Immigration, Ministère de la — Immigration

**Information Canada, Ottawa**

Rôle 10:18-20, 10:25-26

- Stamps**  
Relation to benefits 5:33-35, 6:88-89
- Steele, D. J., Director, General Planning, Unemployment Insurance Commission**  
Statement 7:13, 7:35-36
- Students**  
Benefits, eligibility 1:35-36
- Study**  
Mercer, W.M., Limited 7:21, 9:70
- Teachers**  
Disparity, provincial 1:49, 1:82  
Unemployment insurance, not needed 1:22-25, 1:32-33, 1:41, 1:43, 1:46-47, 1:81, 1:83, 1:88-89, 1:92
- Training Programs**  
Employment, percentage after training 1:35  
Retraining, vocational, academic 1:19-20, 1:34, 1:36-37, 1:50, 1:84-85
- Unemployment**  
Levels, regional, national, relation to benefits, cost 3:26, 3:37, 3:77, 6:6, 6:8-10, 6:15-18, 6:42, 6:45-52, 7:18-19, 8:39-43, 9:12, 9:16-18, 9:20, 9:70-74, 9:76
- Unemployment Insurance Act**  
Section 27 (Part III)—Excepted Employment—Regulations 6:72-73, 6:77  
*See also*  
Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act
- Unemployment Insurance Commission**  
Administration 3:68-69, 4:39, 9:54-56, 9:62  
Costs 7:13-14, 7:17-19, 7:73-76  
**Appeal system**  
Employees 8:27, 8:51-52  
Employers, proposed 7:31-35, 7:79-80, 8:13-14, 8:52  
Benefits payment, relation to appeal decisions 7:32-34, 7:79-80  
Commissioners 9:54-56, 9:62  
Fund 4:12-13, 4:18
- United Community Services of the Greater Vancouver Area**  
Brief 6:102-106
- United Kingdom**  
Unemployment insurance, self-employed 7:46, 8:8
- United States**  
**Appeal system, employers, problems** 7:32, 8:14  
**Benefits**  
Eligibility 9:54, 9:60  
Sickness, legislation 5:7-8, 7:21-22  
Coverage, self-employed 7:26  
Experience rating 7:58-59, 8:57, 9:34, 9:58  
Railroads, unemployment insurance, Canadian relation 6:75-77
- Universality**  
*See*  
Coverage
- Lang, Hon. Otto, Ministre, Main-d'œuvre et Immigration**  
Exposé, Budget dépenses 1971-72 12:4-12
- MacKasey, Hon. Bryce, Ministre du Travail**  
Exposé, Budget dépenses 1971-72  
Commission d'Assurance-chômage 11:5-8  
Ministère du Travail 10:7-11
- Main-d'œuvre**  
**Travailleurs**  
Automobile 10:30-32  
Textile 10:30-32
- Main-d'œuvre et de l'Immigration, Ministère de la**  
Budget dépenses 1971-72  
Crédits 1—Administration 12:4-33  
5,10—Programme perfectionnement et utilisation main-d'œuvre 13:5-63  
15,20—Programme d'immigration 14:6-34  
25—Commission d'appel de l'immigration 14:34-37  
Centre main-d'œuvre 12:9  
Clients, nombre 12:5  
Commission d'appel de l'immigration, rôle 14:28-36  
Immigration 12:10-12, 12:16-25, 12:31, 14:6-37  
Aide financière 14:27, 14:29-30  
Appels 14:10, 14:29  
Enquêtes 14:25-26  
Opération Rappel 12:7  
Placements 13:20-23  
Programmes 12:5-10, 13:6-63  
Étudiants, emploi été 12:6, 13:6-15, 13:23-30  
Formation adultes 13:31-63  
Publications 12:7  
Rôle 12:5, 12:10, 14:7  
Services spéciaux 12:7
- Rapport à la Chambre**  
Deuxième 14:3
- Réadaptation professionnelle, Loi sur la**  
Rôle 12:8
- Travail, Ministère du**  
Budget dépenses 1971-72, étude 10:5-32  
Norme d'emploi  
Bruit, étude 10:14-15  
Discrimination 10:16-18  
Publications  
«Gazette du Travail» 10:19, 10:24-27  
«Travail d'Équipe dans l'Industrie» 10:19  
Rentes, prestations 11:8-9  
Rôle 10:8-11  
Subventions 10:30
- Partie III**  
ÉTUDES DES BILLS C-228 ET C-229  
(Fascicules N° 15-32)
- ACC**  
*Voir*  
Association canadienne du Camionnage, Ottawa



**Vancouver Board of Trade**

Brief 6:107-111

**Ward Leonard of Canada Limited**

Brief 9:80-82

**Part II****ESTIMATES 1971-72****Adams, Dr. R. M., Assistant Deputy Minister, Immigration Division,  
Manpower and Immigration Department**

Immigrants, information, statement 12:22-23, 12:31

**Adult Occupational Training Act**

Regulations 13:30-31

**ARDA***See*

Manpower and Immigration Department.

Agricultural and Regional Development Act

**Automobile Industry**

Employees, transitional assistance benefits 10:30-31

**Best, J. C., Assistant Deputy Minister, Operations Division, Man-  
power and Immigration Department**

Client registration procedure, statement 13:21-23

Public Service Commission, statement 12:13-14

**Caccia, Charles L. (Davenport) Parliamentary Secretary to the  
Minister of Manpower and Immigration**

Canada Manpower Centres, placements 13:34-35

**Canada Fair Employment Practices Act**

Discrimination

Complaints, number 1969-70 10:10, 10:16-17

Legislation, forthcoming 10:9-10, 10:16

**Canada Labour (Safety) Code**

Federal-provincial relations 10:12-14, 10:23

Regulations 10:12-15, 10:22-23

**Canada Labour (Standards) Code**

Complaints, investigations, number 1969-70 10:9

Discrimination 10:16

Legislation, forthcoming 10:8-10

**Canada Manpower Centres***See*

Manpower

**Canada Pension Plan**

Farmers, coverage 11:17

**Central Index**

Federal departments, usefulness 11:7-8

**“Challenge for Change”**

Labour Department contribution 10:20

**Alberta, Province de l'**

Construction, travailleurs 28:5

**Allocation de Formation, Loi sur les**

Rôle 25:10

**Association canadienne de la Construction, Ottawa**

Discussions, Bill C-228 28:3-23

Mémoire, Bill C-228 28:39-54

Rôle 28:42

**Association canadienne du Camionnage, Ottawa**

Discussions, Bill C-228 29:5-28

Mémoire, Bill C-228 29:58-77

Rôle 29:58

**Association canado-américaine des Exploitants de ponts et tunnels**

Mémoire, Bill C-228 31:64-66

**Association des Chemins de fer du Canada, Montréal**

Discussions, Bill C-228 31:5-24

Mémoire, Bill C-228 31:47-48

**Association des Manufacturiers canadiens, Toronto**

Discussions, Bill C-228 30:4-26

Mémoire, Bill C-228 30:27-30

**Association des Propriétaires de remorqueurs de Colombie-Britan-  
nique**

Lettre à

Directeur, normes, Ministère canadien Travail (11 janv. 1968)  
31:56-57

Hamm, M. Harold (11 janv. 1968) 31:57-59

Hardie, M. B.H. (9 janv. 1969) 31:59-60

Johnstone, M. Harris S. (5 août 1966) 31:55-56

MacEachen, Hon. A.J. (20 avril 1965) 31:55

Membres 31:50-52

Mémoire, Bill C-228 31:49-64

**Association des Syndicats ferroviaires du Canada, Ottawa**

Discussions, Bill C-228 29:29-44

Mémoire, Bill C-228 29:77-83

**Association du Transport aérien du Canada, Ottawa**

Mémoire, Bill C-228 30:31-33

**Assurance-chômage, Loi sur l' (1955)**

Rôle 17:49, 19:31

**Assurance-chômage au Canada, Loi concernant l'***Voir*

Bill C-229

**Belden, M. C.C., Président, Comité relations ouvrières, Vice-prési-  
dent, relations entre employés, Dominion Bridge Co. Ltd. (Lachine,  
P.Q.), Association canadienne Construction, Ottawa**

Exposé, Bill C-228 28:4-6

**Deportation***See*

Immigration  
Immigration Appeal Board

**DesRoches, J. M., Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission**

Benefit payments, explanation 11:18, 11:24-25  
Claimant assistance services, statement 11:21-24

**DEVCO**

Pre-retirement plan, unemployment insurance increase, relationship 11:14-17

**Disputes**

Agreements, number, federal jurisdiction 10:20

**Drake Personnel**

Public Service Commission, relationship 12:12-13

**Farmers**

Coverage, Canada Pension Plan, unemployment insurance 11:17, 11:22

**Federal-Provincial Safety Agreement**

Cost, estimated 1971-72 10:11

**FRED***See*

Manpower and Immigration Department.  
Fund for Rural Economic Development

**Frontier College**

Grant 1971-72 10:15, 13:49  
Manpower training programs, criticism 13:48-49

**Government Annuities Act**

Administration 11:6-9

**Hélie, R., Acting Registrar, Immigration Appeal Board**

Board statistics, statement 14:29-30

**ILO***See*

International Labour Organization

**Immigrants**

Canada Manpower Centres, relationship 14:27  
Information, availability, type 12:22-24, 12:31-32, 14:6-9  
Landed status 14:15, 14:17-19  
Number 1970 12:10  
Procedures, Hong Kong, India, Poland 12:26-27, 14:24  
Work permits 12:16-17

**Immigration**

Administration, delays 12:16, 12:22, 12:25-27  
Advertising 14:6-7, 14:28  
Branches 12:22-23, 14:25-26  
Estimates 1971-72, expenditures,  
Administration Program 12:11-12, 12:21, 12:23, 14:11-12  
Expenditures "area offices" 14:21, 14:23

**BILL C-228**

«LOI MODIFIANT LE CODE CANADIEN  
DU TRAVAIL (NORMES)»

**Bill C-228****Amendements**

- Art. 4—Majoration pour heures supplémentaires 29:8, 29:30, 29:78-80, 31:26, 32:3, 32:6, 32:34-35, 32:36-37  
Art. 8—Égalité des salaires 32:3, 32:6-7, 32:40-44  
Art. 17—Congé de maternité 29:9-12, 29:26, 29:31-32, 29:55, 29:60-61, 29:69-73, 30:6, 31:63, 32:3, 32:7, 32:47-53  
Art. 18—Ordres du ministre fusionnant des ouvrages, entreprises et affaires relevant de la juridiction fédérale 32:3, 32:7, 32:53-54  
Art. 20—Indemnité de fin d'emploi 29:8, 32:4, 32:8, 32:54  
**Discussions**  
Art. 1—Employés 32:33-36  
Art. 2—Employés 32:34-36  
Art. 3—Durée maximum du travail 32:36  
Art. 5—Associations syndicales 29:30, 29:80, 32:37  
Art. 7—Salaire horaire minimum 29:60, 29:68, 32:37-40  
Art. 9—Congés annuels 32:45-46  
Art. 10—Congé payé 32:45-46  
Art. 11—Congés payés aux transporteurs 29:60, 29:68-69, 32:46  
Art. 12—Jour de remplacement pour un jour férié tombant un samedi ou dimanche non ouvrable 29:60, 29:69, 32:46-47  
Art. 13—Jours fériés 32:46-47  
Art. 14—Aucune indemnité pour jours fériés 29:31, 29:80-81, 32:47  
Art. 15—Périodes de service 32:46-47  
Art. 16—Exigences de service 32:46-47  
Art. 19—Pénalités touchant infractions à la loi 32:54  
Art. 21—Ajournement 29:83, 32:54-55  
Art. 22—Interprétation 32:55-56  
Art. 23—Abrogation 32:56  
Art. 24—Entrée en vigueur 32:56

**Ajournement 32:55**

Assurance-maladie 30:4-30

But 30:8, 31:25

**Congés**

- Maternité 29:31, 29:69-70, 29:81, 31:28, 31:35-36, 31:43, 31:45, 32:47-48  
Payés 28:4-5, 29:31, 29:42-43, 29:60, 29:68-70, 31:8-9, 31:28, 31:47, 31:55, 31:58-59, 31:60-63, 32:10, 32:12, 32:25, 32:45-48  
Convention collective 28:20, 29:8-9, 31:30, 32:14, 32:18, 32:20, 32:23, 32:58-60  
Coût, administration 31:17, 32:15  
Départ, indemnité 28:52-54, 29:12, 29:32, 29:73, 29:82-83, 31:48-49

**Effets sur**

- Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:9-33  
Chemins de fer 29:29-44, 29:77-83, 31:5-24, 31:47-48  
Congrès Travail Canada, membres 31:25-46  
Exploitants, ponts et tunnels 31:64-66  
Industries  
Camionnage 29:5-28, 29:58-77

Illegal entry 12:21-23  
 "Iron Curtain" countries, procedure 14:20-21  
 Objectives 12:10  
 Patterns 12:10, 12:20  
 Personnel 12:17-20, 14:12, 14:14  
 Policy  
   Deportation 14:24, 14:26  
   Economic conditions, relationship 12:23  
   Paper, forthcoming 12:18, 14:11  
   Point system 12:20-21, 12:23, 12:27, 14:7, 14:15-17, 14:19-20, 14:33  
   Political asylum 14:35-37  
 Programs, estimated costs  
   Administration 12:11, 14:11-12, 14:14  
   Enforcement and Control 12:11, 12:21, 12:23, 14:13-14  
   Recruitment and Selection 12:11-12, 14:12  
 Report on Applicants in Canada 12:17, 12:20  
   *See also*  
 Immigrants  
 Nonimmigrants  
 Refugees

#### Immigration Act and Regulations

Changes, forthcoming 12:17

#### Immigration Appeal Board

Appeals, statistics 14:29  
 Delays 12:16-17, 14:32-35  
 Deportations 14:31  
 Financial assistance to appellants 14:29-30  
 Hearings, locations, quorum 14:35  
 Personnel, classification 12:26  
 Procedure 12:25-26, 14:9-10  
 Provincial governments, Quebec,  
   Ontario, relationship 14:34-35  
 "Report on Applicants in Canada",  
   Board "time lag" 14:35

#### Immigration Appeal Board Act

Changes, forthcoming 12:17, 14:9, 14:33

#### Immigration, White Paper

Future publication, policy 12:18, 14:11, 14:33

#### Immigration, White Paper 1966

Recommendations, implementation 12:17

#### Industrial Relations and Disputes

##### Investigations Act

Legislation review 10:9, 10:22

#### Information Canada

Labour Department, relationship 10:19, 10:26-27

#### International Labour Organization

Canadian participation 10:11

#### Interprovincial Standards Committee

Objective 13:23

Constructions 28:6-23, 28:41-54

Dragage 28:6-23, 28:44, 28:51

Hôtelières 29:33-41

Manufacturiers 30:4-26

Navigation maritime 29:44-57

Remorqueurs, propriétaires 31:49-64

Transport aérien 30:31-33

#### Emploi

Cessation 28:8, 28:49-52, 29:11, 29:26, 29:32, 29:46-48, 29:61, 29:70-72, 29:81-82, 30:5, 30:27, 30:30, 30:32-33, 31:5-6, 31:9, 31:12-13, 31:29, 31:40, 31:47, 32:13, 32:18-20, 32:28, 32:50

Durée 28:44

Étude 27:5-13, 28:4-54, 29:5-83, 30:4-33, 31:5-67, 32:9-60

Étudiants 31:38, 31:44, 32:11-12

Heures, travail 28:41, 28:45-47, 29:14, 29:22-25, 29:30, 29:45-53, 29:78-80, 31:5-7, 31:23, 31:26, 31:54-56, 31:58, 31:62, 32:34-37

Infractions 32:54

Licenciement et mise à pied 29:63, 31:29-30, 31:48, 31:58, 31:63, 31:66-67, 32:13, 32:18-20, 32:28, 32:49-53

#### Recommandations par

Association canadienne Camionnage, Ottawa 29:61, 29:69, 29:72-73

Association canadienne Construction, Ottawa 28:41

Association Propriétaires remorqueurs, Colombie-Britannique 31:63

Association Manufacturiers canadiens, Toronto 30:4-5, 30:27-30

Association Syndicats ferroviaires Canada, Ottawa 29:79-83

Retraite 29:32

#### Rôle

Employé 29:11, 32:33-34, 32:36, 32:49

Employeur 28:5-6, 29:55, 30:28, 31:29-30, 32:45, 32:48-49

Gouverneur en conseil 28:5, 28:9, 29:8, 29:10, 29:55-56, 30:6, 31:48, 32:13-14

Ministre du Travail 29:11, 29:30, 32:53

#### Salaire

Égalité 32:40-44

Horaire minimum 27:5-13, 28:41, 29:29-41, 29:60, 29:68, 29:78, 30:32, 31:7-12, 31:26-27, 31:34, 31:37-39, 31:47, 31:61, 32:11, 32:26, 32:29, 32:37-40, 32:60

Sexes, égalité 31:27-29

Surtemps 28:13

Syndicats 28:13

#### BILL C-229

#### LOI CONCERNANT L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU CANADA

#### Bill C-229

##### Amendements

Art. 3—Sens de l'expression «emploi assurable» 16:4, 16:32-55, 17:3-10, 26:3

Art. 4—Règlements élargissant la catégorie des emplois assurables 17:3, 17:10-31, 19:4, 19:47-53, 26:3

Art. 26—Rémunération au cours du délai de carence 19:4, 19:31-47, 26:3

Art. 30—Grossesse 20:3, 20:7-27, 26:3

Art. 58—Règlements 20:5, 20:81-95, 26:3



**IRDI Act***See*

Industrial Relations and Disputes  
Investigations Act

**Kaiser, S. W., Assistant Deputy Minister, Administration, Manpower and Immigration Department**

Estimates, statements 13:16-17, 13:42

**Labour Department**

Annuities Branch transferred 11:6-7

**Benefits**

Adjustment Assistance 10:8-9, 10:11, 10:27  
Transitional Assistance 10:27, 10:30-32

Estimates 1971-72 10:7-32

Expenditures, grants 10:7, 10:11, 10:18-20, 10:24-25

**Branches**

Fair Employment Practices, personnel, function 10:11, 10:16

**Industrial Relations**

Disputes, referrals, number 10:10, 10:20  
Industry specialists, function 10:21

Manpower and Immigration Department, co-operation 10:17-18

Publication costs, 1970-71, 1971-72 10:18-19, 10:24-27

Research and Development 10:11, 10:22, 10:25

Reviews, reorganization 10:8

Women's Bureau role, review 10:9

**"Labour Gazette"**

Labour department, cost 10:10, 10:24-25

**Labour Manpower and Immigration Committee**

Proceedings, discussion 10:5-7

**Lang, Hon. Otto E., Minister of Manpower and Immigration**

Immigration, statement 12:10-12

Manpower, statement 12:4-10

**Love, J. D., Deputy Minister, Labour Department**

Canada Labour (Safety) Code, federal-provincial relations, statement 10:14

**Mackasey, Hon. Bryce S., Minister of Labour****Statements**

Department priorities 10:7-11

Estimates 1971-72 10:11

Unemployment Insurance Commission 11:5-8

**Marion, J. L., Director, Programs Branch, Manpower Division, Manpower and Immigration Department**

Manpower training programs, statement 13:31-32

**Manpower**

Canada Manpower Centres

Agreements, Assessments, Mobility, number 12:9

Campus offices, number 12:7

Client registrations, number, procedure, testing 12:5,  
13:21-24

Computerization 12:29

Criticism 12:13-15, 12:25, 13:19-20

Discrimination 14:27

Manpower agencies, private, relationship 13:7-21, 13:34-37,  
13:43-44

Art. 61—Maximum de la rémunération assurable 21:3,  
21:6-14, 26:3

Art. 64—Taux de la cotisation patronale 21:3-4, 21:22-35,  
22:6, 23:3, 23:6, 26:3-4

Art. 100—La décision du juge-arbitre est définitive 22:4,  
22:44, 22:52, 26:4

Art. 102—Modifications de la décision 22:4, 22:52-54, 26:4

Art. 106—Programme d'aide aux prestataires 22:4, 22:55-61

Art. 110—Enquêtes de la Commission 22:5, 22:68-72, 26:4

Art. 118—Question de la compétence de la Commission  
23:21-22, 23:43-45, 26:4

Art. 121—Infraction et peine 23:4, 23:23-29, 26:4

Art. 126—Régistre d'assurance-sociale 23:4, 23:31-38, 23:43,  
26:4

Art. 131—Compte d'assurance-chômage 23:46-58, 24:3-15,  
24:18, 26:4

Art. 135—Sommes débitées au Compte 24:3, 24:20-25, 26:4

Art. 140—Service national de placement 25:4, 25:9,  
25:15-38, 26:4

Art. 143—Caractère confidentiel des renseignements 25:4,  
25:38-40, 26:5

Art. 145—Prescription 25:5, 25:41-45, 26:5

Art. 148—Entrée en vigueur 25:6, 25:61-62, 25:66, 26:5

Art. 150—Périodes établies en vertu de l'ancienne loi 25:6-68,  
26:5

Art. 152—Interprétation quant aux périodes de prestations,  
etc. 25:6, 25:68-70, 26:5

Art. 157—Modifications résultantes 25:72, 26:5

Annexe D 25:75-76

**Discussions**

Art. 1—Titre abrégé 26:52

Art. 2—Définitions 15:10-40, 16:3-4, 16:6-31, 16:45

Art. 5—Commission d'Assurance-chômage 17:31-34

Art. 6—Fonctions de la Commission 17:34-35

Art. 7—Quorum 17:35-37

Art. 8—Mandataire de Sa Majesté 17:37

Art. 9—Siège social 17:37

Art. 10—Traitements 15:23

Art. 11—Bureaux 17:37-45

Art. 12—Accords avec d'autres pays 17:45

Art. 13—Représentants, etc. 17:45-46

Art. 14—Commissaires aux serments 17:46-47

Art. 15—Vérifications comptables 17:47-48

Art. 16—Définitions 17:48-51

Art. 17—Service des prestations 18:3-21

Art. 18—Période de référence 18:21

Art. 19—Période initiale 18:21-24

Art. 20—Début de la période 18:24-26, 20:52

Art. 21—Semaine de chômage 18:26-27

Art. 22—Nombre maximum de semaines de prestations 18:27

Art. 23—Période d'attente 18:27-36, 19:5-6, 19:24

Art. 24—Taux de prestation 19:6-12, 19:24

Art. 25—Jours n'ouvrant pas droit aux prestations 19:12-31,  
19:47

Art. 27—Déduction pour les jours exclus 19:53-56

Art. 28—Palements anticipés de prestations 19:56-65

Art. 29—Maladie, etc. entraînant l'arrêt de rémunération  
20:3, 20:6-7

Art. 31—Inadmissibilité en raison de l'âge ou d'une pension  
20:27-33, 20:35-39

Art. 32—Complément de la période 20:33-35

Art. 33—Taux des prestations 20:35, 26:52



Placement, number 12:5, 13:35  
 Programs 12:8-9, 13:36-37  
 Estimates 1971-72 12:4-12, 13:6, 13:16-17, 13:41-42, 13:57  
 Expenditures  
   Administration 12:4-12  
   Development and Utilization of Manpower Programs,  
   Operating Expenditures 13:6, 13:16-17, 13:41-42,  
   13:57  
 Manpower Needs Committee, provinces relationship 13:33  
 Objective, goals 12:5  
 Personnel, language requirements 13:51-52, 13:62-63  
 Placement, federal-provincial relations 12:5-6  
 Programs  
   Canada Manpower  
     Adjustment 12:9  
     Consultative Service 12:9  
     Employers 12:9, 13:36-37  
     Mobility 12:8-9  
   Capital assistance 12:8, 13:50-51, 13:57  
   Federal-Provincial Vocational Rehabilitation Program 12:8  
   Placement, special  
     Agricultural Manpower 12:5-6  
     Caribbean Seasonal Workers 12:6, 13:24-27  
     Civilian Employment Assistance 12:5-6  
     Foreign Youth Movement 12:5  
     Immigrant Settlement 12:5  
     "Operation Retrieval" 12:5, 12:7  
     Public Service Recruitment 12:5-6, 12:12-14  
     Student Summer Employment 12:5-6, 13:10-11  
     Student Summer Employment Exchange 12:7, 13:11-15,  
     13:17, 13:23, 13:30  
 Training  
   Allowances, estimate 1971-72 12:7-8  
   Courses  
     Number allowed to trainees 13:47-48  
     Selection, duration 12:30, 13:28-29, 13:38, 13:45-46,  
     14:38-39  
   Dropout rate 13:40, 13:56-57  
   Eligibility 13:53-54, 13:60  
   Employment after course 13:52, 13:55, 13:58-60  
   Federal-provincial agreement, cost 12:7-8, 12:30,  
   13:28-29, 13:32-34, 13:37-42, 13:44  
   Follow-up survey 13:40, 13:54-55, 13:59  
   Skill 13:31  
   Technical and Vocational Training Assistance Program,  
   old, Program 5 13:38-40, 13:52-53  
 Trainees  
   Female 13:61-62  
   Number 13:58  
   Upgrading 13:30-32  
 Publications, youth, students 12:7, 13:6-8  
 Qualifications, standardization 13:23  
 Social services, liaison 13:45  
 Students services 12:7, 13:8, 13:10  
 Youth services 12:6-7

#### Manpower Agencies, Private

Canada Manpower Centres, relationship 13:17-21, 13:34-37,  
 13:43-44

#### Manpower and Immigration Council

Recommendation, refugee, definition 12:11

Art. 34—Période de prolongation des prestations 20:39-46,  
 26:52  
 Art. 35—Taux des prestations de prolongation 20:46  
 Art. 36—Inadmissibilité 20:46  
 Art. 37—Prestation de prolongation pour une région  
 20:46-52, 26:52  
 Art. 38—Nombre maximum de prestations hebdomadaires  
 20:52  
 Art. 39—Cours de formation 20:52-53, 25:12  
 Art. 40—Motifs d'exclusion 20:53-58  
 Art. 41—Exclusion 20:58-59  
 Art. 42—Exception 20:59-60  
 Art. 43—Durée de l'exclusion 20:60  
 Art. 44—Conflits collectifs 20:4, 20:60-67  
 Art. 45—Pensionnaire d'un établissement public 20:68-73  
 Art. 46—Inadmissibilité en cas de grossesse 20:69-73  
 Art. 47—Pénalité 20:70-73, 20:89  
 Art. 48—Inaccessibilité des prestations 20:73-76  
 Art. 49—Obligation de rembourser le trop perçu 20:76  
 Art. 50—Obligation de restituer le trop perçu 20:76-77  
 Art. 51—Restitution des prestations 20:77  
 Art. 52—Restitution des prestations par l'employeur 20:77  
 Art. 53—Nécessité de formuler une demande 20:77-78  
 Art. 54—Preuve requise 20:77-78  
 Art. 55—Décision au sujet de la demande 20:77-78  
 Art. 56—Renvoi devant un conseil arbitral 20:77-80  
 Art. 57—Nouvel examen de la demande 20:77-81  
 Art. 59—Indice de la rémunération 21:5-6  
 Art. 60—Période de base 21:6  
 Art. 62—Fixation des taux de cotisation 21:14-22  
 Art. 65—Rapport entre les cotisations 22:6-7, 23:6  
 Art. 66—Versement de la cotisation ouvrière 22:7  
 Art. 67—Définition de «Ministre» 22:7-8  
 Art. 68—Retenue et paiement des cotisations 22:8-10  
 Art. 69—L'employé ne doit pas la cotisation patronale 22:10  
 Art. 70—Evaluation 22:10-11  
 Art. 71—Recouvrement 22:11-15  
 Art. 72—Livres et registres 22:15-16  
 Art. 73—Vérification comptable 22:16-18  
 Art. 74—Protection de l'employeur 22:18-19  
 Art. 75—Règlement des questions 22:19-23  
 Art. 76—Versement excédentaire 22:22-23  
 Art. 77—Remboursement 22:24  
 Art. 78—Fonctions du Ministre 22:24  
 Art. 79—Certificat 22:24-25  
 Art. 80—Saisie-arrêt 22:25  
 Art. 81—Dépôt des cotisations, etc. dans les banques 22:25  
 Art. 82—Signature des documents des corporations 22:25-26  
 Art. 83—Dénonciation ou plainte 22:26  
 Art. 84—Appel devant un juge-arbitre 22:26-27  
 Art. 85—Effet de la décision 22:27-28  
 Art. 86—Appel devant la Commission d'appel des pensions  
 22:27-28  
 Art. 88—Infraction et peine 22:28-29  
 Art. 89—Membres de la direction, etc. de corporations 22:29  
 Art. 90—Règlements 22:29-31  
 Art. 91—Création de conseils 22:31-33  
 Art. 92—Juges-arbitres 22:33-34  
 Art. 93—Audiences 22:35  
 Art. 94—Appel devant un conseil arbitral 22:35-43  
 Art. 95—Appel devant un juge-arbitre 22:40-43, 23:7-8

**Manpower and Immigration Department**

## Co-operation

- Agricultural and Regional Development Act 12:10
- Federal, provincial departments 12:9-10, 12:13, 13:6-10, 13:49-50, 14:12-13, 14:24
- Fund for Rural Economic Development 12:10
- Public Service Commission 12:12-14
- Unemployment Insurance Commission 12:28-29, 13:15-16, 13:27-28
- Estimates 1971-72 11:4-34, 12:4-33, 13:4-64, 14:6-37

*See also*

- Immigration
- Manpower

**Manpower Consultative Committee**

- Board, membership, function, payment 12:32-33

**Manufacturing Industries**

- Unemployment insurance, problems 11:30

**Merchant Seamen Compensation Act**

- Benefits increased 10:8

**Nonimmigrants 12:10-11****OECD***See*

- Organization for Economic Co-operation and Development

**Opportunities for Youth Program**

- Administration 13:6-7

**Organization for Economic Co-operation and Development**

- Canadian participation 10:11

**Public Service Commission**

- Manpower agencies, private, relationship 12:12-13, 13:19
- Recruitment, Manpower and Immigration Department, co-operation 12:12-14

**Refugees**

- Definition 12:11, 12:19
- Policy, new 12:16

**Report on Applicants in Canada**

- Sedgwick, Joseph, Q.C. 12:17, 12:20, 14:35

**Report to the House**

- Second 14:3, 14:37

**Regional Economic Expansion Department**

- Manpower and Immigration Department, co-operation 12:9-10, 13:9-10, 13:49-50
- New Start Corporations 13:49-50

**Retirement**

- Early, unemployment, relationship 10:28-29

**Sedgwick Report***See*

- Report on Applicants in Canada

Art. 96—Autorisation d'interjeter appel 22:43, 23:8

Art. 97—Cas d'une personne affiliée à une association 22:43-44, 23:8

Art. 98—Délai d'appel 22:43-44

Art. 99—Nouvel examen 22:44

Art. 101—Comparaison des témoins 22:50-52

Art. 103—Versement des prestations nonobstant appel 22:54-55

Art. 104—Mentions 22:55

Art. 105—Règlement des questions 22:55

Art. 107—Entrevue 22:61-63

Art. 108—Comité consultatif 22:63-68

Art. 109—Fonctions 22:64-68

Art. 111—Application des articles 83 et 89 23:8-9

Art. 112—Application des articles 79 et 80 23:9

Art. 113—Pouvoirs des fonctionnaires 23:9-17

Art. 114—Caractère confidentiel des renseignements 23:17-19

Art. 115—Immunité 23:19

Art. 116—Défaut 23:19-20

Art. 117—Question prévue par l'article 75 23:20-22, 23:43-44

Art. 119—Témoignage du conjoint 23:22-23, 23:45-46, 23:58

Art. 120—Preuves documentaires, etc. 23:23

Art. 122—Infraction et peine 23:29-30, 23:33

Art. 123—Violation de la loi 23:30-31, 23:33

Art. 124—Infractions en général 23:31, 23:33

Art. 125—Enregistrement 23:31-38, 23:43

Art. 127—Changement de nom 23:43

Art. 128—Interdictions 23:29-40, 23:43

Art. 129—Rapports 23:40, 23:43

Art. 130—Rapport annuel 23:40, 23:43

Art. 132—Versement au FRC 24:15-18

Art. 133—Autres crédits 24:18-19

Art. 134—Intérêts 24:19-20, 24:25

Art. 136—Sommes créditées au Compte 24:25-26

Art. 137—Avances 24:26-30

Art. 138—Rapport au Parlement 24:30

Art. 139—Définition de «Ministre» 25:3, 25:13-15

Art. 141—Divisions régionales 25:38

Art. 142—Règlements 25:38-39

Art. 144—Infractions 25:40-41

Art. 146—Pêcheurs 25:46-60

Art. 147—Interprétation des lois 25:61, 25:66

Art. 149—Cotisations réduites pour les premières années 25:63, 25:66

Art. 151—Demande initiale de prestations 25:68

Art. 153—Sommes dues 25:70

Art. 154—Exercice des fonctions 25:70

Art. 155—Exclusion 25:70-71

Art. 156—Personnes en poste 25:71-72

Art. 158—Loi de l'impôt sur le revenu 25:75

Art. 159—Interprétation 25:75

Art. 160—Interprétation 25:75

Annexe D 25:45

Abus 18:8

Administration 24:18-30, 26:9-14, 26:49

Agriculteurs 16:11-12

Appel 22:19-22, 22:26-28, 22:35-44, 22:50-55

Assistance aux requérants 15:35

Assurance-chômage 15:17

**Service Industries**

Provincial jurisdiction 10:22

**Social Insurance**

Cards, issuance, use 11:7-8

**Strikes**

Unemployment insurance, relation 11:33-34

**Student Militia and Civilian Employment Program**

Administration 13:6-8

**“Team Work in Industry”**

Labour Department, cost 10:19, 10:24

**Textile Industry**

Employees displaced, adjustment assistance benefits, relation 10:8-9, 10:27-29, 10:31, 11:16

**Unemployment Insurance**

Abuses investigations, random samplings, 1969-70 11:11, 11:19  
 Administration, card system 11:19-20  
 Appeal procedure 11:19  
 Claims, procedure 11:5-6, 11:20  
 Contributions, employers 11:29-30  
 Coverage 11:17, 11:19  
 Fund, amount 11:10  
 Payment of benefits 11:5, 11:17-18, 11:24-25, 11:31  
 Penalties 11:11-12  
 Strikes, relation 11:33-34  
 United States, agreement 11:6, 11:18

**Unemployment Insurance Commission**

Annuities Branch, function 11:6-7  
 Benefit control 11:6, 11:11  
 Central Index 11:7-8  
 Claimant Assistance Program 11:20-21, 11:23-24, 12:28  
 Computerization of pay centres, location 11:6, 11:25-28, 12:29  
 DEVCO, relationship 11:14-17  
 Estimates 1971-72 11:4-34  
   Expenditures, program 11:4, 11:22  
 Industries, problems 11:30  
 Mackasey, Hon. Bryce S., statement 11:5-8  
 Manpower and Immigration Department, co-operation 12:28-29, 13:15-16, 13:27-28  
 Overpayments, recovering 11:32  
 Personnel 11:13, 11:29  
 Social insurance number cards, administration, issuance 11:7

**United States**

Canada agreement, unemployment insurance 11:6, 11:18  
 Work permits, non-residents 12:18

**Upex, F.D., Chief, Program Development and Evaluation Division, Manpower and Immigration Department**

Follow-up survey, statement 13:54-55

**White Paper on Immigration***See*

Immigration, White Paper

Assureurs privés 15:23-24

Audiences 22:35

Avances 16:12

But 15:35

Chômage, taux 16:28

Commission Assurance-chômage

Bureaux 17:37-45

Centre main-d'œuvre 25:12

Commissaires 17:31, 17:35-36, 17:46-47

Enquêtes 22:68-72

Rôle 16:7-8, 16:23, 16:32, 17:5, 17:10-13, 17:18-20, 17:23-24, 17:26-27, 17:32-35, 17:38, 17:47, 19:56, 20:81-95, 21:29, 22:38-39, 22:56, 22:61-62, 22:68-72, 23:7, 23:15, 23:51, 23:53, 24:17, 25:11-13, 25:46  
 Siège social 17:37

Communautés religieuses 17:26-28

Cotisations 15:25, 16:14, 16:40, 22:6, 24:26, 25:63

Corporations 22:25-26

Recouvrement 22:11-15

Remboursement 22:24

Rémunération 21:5-14

Saisie-arrest 22:25

Taux 21:14-35

Vérification comptable 22:16-18

Versements excédentaires 22:22-23

Courtier 17:4

Déductions 16:12

Définitions

Au Canada et relevant de sa Majesté du chef d'une province 16:51

Emploi 16:23, 16:25, 16:32

Employé 16:37

Employeur 16:24

Gains assurables 16:25

Maximum de la rémunération assurable 16:26

Semaine 16:29-30

Députés 16:23-24, 16:30, 17:13-15, 26:9, 26:34-41

Discrimination 25:23-38

Division régionale 25:38

Emplois

Assurables 17:11-12, 17:19

Exclus 16:48-53, 17:6-10, 17:17, 17:19-20, 17:24-25, 17:27-28

Employés 15:18-19, 16:14-18, 19:50, 21:33-34, 22:10, 22:23,

22:26-27, 23:12, 26:11, 26:20

Occasionnels 19:10

Employeurs 15:18-19, 16:9, 16:14-17, 16:40, 19:61, 21:32-34,

22:6, 22:8, 22:11-14, 22:16, 22:18-19, 22:23, 22:26-27,

23:6, 23:9-15, 23:47, 24:24, 25:21-38, 26:11

Enseignants 15:29-30, 16:50-51, 17:7-8, 23:54-57, 26:33

Étude 15:5-40, 16:6-55, 17:4-51, 18:5-36, 19:5-65, 20:6-95,

21:5-35, 22:6-72, 23:6-58, 24:5-30, 25:9-76, 26:8-58

Étudiants 18:16-18, 18:26

Infractions et peines 22:28-29, 23:23-29, 25:40-41

Lacunes 18:20

Parents 17:21-23, 19:47-50

Pêcheurs 15:27-28, 25:46-60

Période

Attente 15:27

Transition 15:29

Policier 16:33-35



## Part III

BILL C-228  
CANADA LABOUR (STANDARDS) CODE, 1971

**Air Transport Association of Canada**  
Brief 30:31-33

**Air Transport Industry**  
Effects of legislation 30:31-33

**B.C. Towboat Owner's Association**  
Brief, summary 31:49-64

**Belden, C. C., Chairman, Labour Relations Committee, Vice-President, Employee Relations, Dominion Bridge Company Limited**  
Canadian Construction Association, brief, statement 28:4-6

**Bouvier, L. M., General Manager, Canadian Lake Carriers Association**  
Association, presentation 29:45-49

**Canada Labour (Standards) Code, 1971, Bill C-228**

Amendments

- Clause 4: Overtime pay 32:36-37
- Clause 8: 14A (3) No reduction in wages 32:42-44
- Clause 17: 34R (2) (b) Circumstances deemed to be termination and deemed not to be termination 32:51-52
- Clause 17: 34S (b) Regulations 32:51-52
- Clause 18: 41A Orders of Minister combining federal works, undertakings and businesses 32:53-54
- Clause 20: Wages 32:54

Amendments proposed

- Clause 7: (11(la)) Increase of minimum hourly wage 32:39-40
- Clause 8: 14A (2) Different wages based on factors other than sex 32:41-42

Reported to the House (Fourth) with amendments 32:3-4

**Canadian Chamber of Commerce**  
Brief, statement 32:9-12

**Canadian Construction Association**  
Brief, statement 28:4-6

**Canadian Labour Congress**  
Brief 31:25-30

**Canadian Lake Carriers Association**  
Brief 29:45-49

**Canadian Manufacturers' Association**  
Brief, statement 30:4-6

**Canadian Railway Labour Association**  
Brief, statement 29:29-33

**Canadian Trucking Association**  
Brief, statement 29:5-12  
Membership 29:58, 29:62

Prestations 15:14, 15:27, 16:16-18, 16:25-26, 16:29, 16:41, 17:49-51, 18:5-36, 19:5-65, 24:8-12, 24:14, 24:25-27, 25:11-12, 25:46-60, 25:63, 25:65, 26:19, 26:24-46, 26:52  
Admissibilité 15:32, 16:17, 18:8, 18:14-20, 26:53-54

Anticipées 18:28, 19:33, 19:56-65

Attente 18:27-36, 19:5-6

Conflit collectif 20:60-67

Cours, formation 20:52-53

Délai de carence 19:5-6, 19:31-47, 20:14-15, 20:19-20, 20:26, 20:90

Déductions 19:53-56

Demande 20:77-81

Exclusion 20:53-60

Inadmissibilité 20:27-33, 20:35-39, 20:46, 20:69-73, 20:74-76

Jours ne donnant pas droit 19:12-31

Maladie 15:16-18, 15:20-23, 19:29-30, 20:6-7, 24:12

Maternité 15:16-17, 15:39, 19:29-30, 20:7-27, 20:69-73, 20:93

Période 18:6, 18:21-26, 20:33-35, 20:39-52

Programme d'aide 22:55-61

Règlements 20:81-95

Restitution 20:76-77

Taux 19:6-12

Professeurs 15:29

Renseignements, non divulgation 25:39-40

Rôle

Comité consultatif 22:63-68

Conseils arbitraux 22:31-33, 22:35-43, 23:7

Gouvernement fédéral 15:31, 16:13, 24:25-29, 25:52

Inspecteurs 23:14-16

Juge-arbitre 22:26-27, 22:33-35, 22:44-45

Ministère Revenu national 22:7-9

Ministre

Finances 24:19-20

Revenu national 22:7-10, 22:16, 22:24, 22:29-31

Président 17:46

Provinces 15:31, 17:6, 17:10

Salaire minimum 15:13

Travailleurs autonomes 16:35-37, 16:39-40, 16:42-47, 17:17, 17:19-21

Universalité 17:5, 26:9

**Bouvier, M. L.-M., Gérant général, Canadian Lake Carriers Association, Montréal**  
Exposé, Bill C-228 29:44-49

CAC

*Voir*

Commission d'Assurance-chômage

CTA

*Voir*

Association canadienne du Camionnage, Ottawa

**Caccia, M. Charles L., Secrétaire parlementaire du Ministre, Main-d'Oeuvre et Immigration**

Exposé, partie VII, Bill C-229 25:9-12

**Camionnage, Industrie du**

*Voir*

BILL C-228

Effets sur – Industries – Camionnage

**Clawson, H. J., Vice-President, Personnel, The Steel Company of Canada Limited**  
Canadian Manufacturers' Association brief, statement 30:4-6

#### Collective Agreements

Legislation, relationship 29:30, 29:80-82, 30:6, 30:8, 30:15-17, 30:22, 30:29, 31:5, 31:7, 31:12, 31:17-19, 31:30-31, 31:36-37, 31:40, 31:45, 31:66, 32:9, 32:14-21, 32:23-28, 32:31-33, 32:58-59

#### Construction Industry

Exemption suggested 28:17-19, 28:22-23, 28:26, 28:31-33  
Unions, effect 28:13-14, 28:17

#### Coverage

Employees, categories 32:33-34

#### Deferrals

Procedure 28:7-9, 28:12, 28:19-20, 29:13-14, 29:30-33, 29:42, 29:45-46, 29:82-83, 30:7-8, 30:32, 31:11, 31:26, 31:37, 32:22-24, 32:34-35, 32:54-55

#### Dredging Industry

Exemption from hours of work, termination of employment, suggested 28:6, 28:10-12, 28:14-15, 28:19-21, 28:30-31, 28:34-36

#### Employment

Definitions "lay-off", "termination" unclear 29:10, 29:47, 29:56, 29:61, 29:70-72, 31:47, 32:24, 32:31

#### Termination

Group 27:5, 27:34, 29:32, 29:47, 29:81-82, 30:6, 30:29-30, 31:5, 31:9, 32:28, 32:48-50

Individual 27:5, 28:35-36, 29:9-11, 29:14-15, 29:26, 32:50

Notices 28:5, 28:9, 29:70, 29:82, 30:6, 30:29, 30:32, 31:29, 31:41, 31:66-67, 32:56

*See also*

Pay, severance

#### Federal Fair Wages and Hours of Labour Act

Fair Wages Policy Order, relationship 28:5, 28:13, 28:26, 28:31, 31:67

#### Garnishment

Dismissal prohibited 27:5, 31:30

#### Governor in Council

Powers 27:5, 28:5, 28:9, 29:8, 29:10-11, 29:21, 29:55-56, 32:13-14, 32:24

#### Hours of Work

Collective agreements, relation 29:30, 29:80-81, 31:5

Legislation, new 31:16, 31:26, 32:34-36

*See also*

Various Industries

#### Hotel Industry

Railways, jurisdiction 29:29, 29:73, 31:11

Wages, unionization 29:33-34, 29:37-38, 29:41, 29:78

**Canadian Lake Carriers Limited, Montréal**  
Discussions, Bill C-228 29:44-57  
Rôle 29:45

#### Chambre canadienne de Commerce, Montréal

Discussions, Bill C-228 32:9-33

Membres, nombre 32:27

Mémoire, Bill C-228 32:58-60

**Clawson, M. H.J., Vice-président, Personnel, The Steel Company of Canada Ltd., Association Manufacturiers canadiens, Toronto**  
Exposé, Bill C-228 30:4-6

#### Code canadien du Travail (Normes), 1965

Rôle 27:5, 28:46

#### Code canadien du Travail (Normes), Loi modifiant le

*Voir*

Bill C-228

#### Colombie-Britannique, Province de la

Syndicats 28:14

#### Commission de l'Assurance-chômage, Ottawa

Bureaux 17:39-41

Discussion, Bill C-229 16:6-55, 17:4-51, 18:5-36, 19:5-65, 20:6-95, 21:5-35, 22:6-72, 23:6-58, 24:5-30, 25:9-76, 26:8-58

Personnel 17:44, 17:46, 23:47

#### Commission Gill

Rôle 25:49

#### Congrès du Travail du Canada, Ottawa

Discussions, Bill C-228 31:25-46

Rôle 31:25

#### Douglas, M. J.W., Conseiller juridique général, Commission Assurance-chômage

Exposé, Bill C-229 16:6-10

#### États-Unis

Transporteurs par véhicule à moteur, règlement sur sécurité 29:75

#### Formation professionnelle des Adultes, Loi sur la

Rôle 25:67

#### Loi de 1971 sur l'Assurance-chômage

*Voir*

Bill C-229

#### Loi modifiant le Code canadien du Travail (Normes)

*Voir*

Bill C-228

**MacDonald, M. Donald, Président, Congrès du Travail, Canada**  
Ottawa Exposé, Bill C-288 31:25-30

**Insurance, Sickness, Maternity**

Benefits, control, policing 30:13, 30:17-19  
 Legislation 30:4-5, 30:8-10, 30:12-14, 30:19-21, 30:23-24,  
 30:27-29, 32:12

**Jurisdiction**

Federal-provincial, standards 27:9-11, 28:22-23, 28:26-28,  
 28:31, 29:5-8, 29:13, 29:15-20, 29:22-24, 29:28, 29:39-41,  
 29:58, 29:62-64, 30:5, 30:11, 31:32-34, 32:11, 32:21,  
 32:25, 32:53, 32:59

**Love, J. D., Deputy Minister, Labour Department**

Explanations 32:33-35, 32:37-38, 32:40-41, 32:45-48, 32:50,  
 32:54-56

**MacDonald, Donald, President, Canadian Labour Congress**

Brief, presentation 31:25-30

**Mackasey, Hon. Bryce, S., Minister of Labour**

Statement 27:5-6

**Maclaren, A. K., Executive Director, Canadian Trucking Association**

Brief, statement 29:5-12

**Maternity Leave** 27:5, 29:9, 29:31, 29:60, 29:69, 29:81, 31:28-29,  
 31:34-36, 31:41-42, 32:25-26, 32:47-48

*See also*

Insurance, Sickness, Maternity

**Minimum Wage**

Formula for adjustment 27:7-9, 27:11-13, 29:29, 29:35-36,  
 31:7, 31:9-10, 32:38-40  
 Increase 27:5, 27:9-11, 29:33-42, 29:60, 29:68, 29:78,  
 30:10-11, 30:32, 31:11-12, 31:26-27, 31:32-34, 31:37-38,  
 31:47, 31:67, 32:26, 32:29-30, 32:37-38, 32:60  
 Legislation, federal, provincial, relationship 27:9-11, 29:39-41  
 Students 31:38-39, 31:43-44, 32:11-12, 32:21, 32:60

**Minister**

Powers 29:11, 29:30, 29:80, 29:82

**Offences** 32:13, 32:54**Ontario Employment Standards Act**

Excerpt, Part 1A, Termination of Employment 29:75-77

**Pay**

Equal, women 27:5, 31:27, 32:40-44  
 General holidays 28:4-5, 28:20-21, 29:8-9, 29:31, 29:42-43,  
 29:60, 29:69, 31:8-9, 31:13, 31:28, 31:47, 32:46-47  
 Severance 27:5, 28:37-38, 29:12, 29:32, 29:72, 29:82,  
 31:29-30, 31:48, 32:18-19, 32:52, 32:56  
 Vacation, annual 29:8, 29:68, 29:80-81, 32:45-46  
*See also*  
 Minimum Wage

**Pipeline Construction Industry**

Exemption from Code suggested 28:16, 28:34-36

**Railway Association of Canada**

Brief, statement 31:5-6

**Mackasey, Hon. Bryce, Ministre du Travail**

Exposés  
 Bill C-228 27:5-6  
 Bill C-229 15:11-14, 26:8-10

**Maclaren, M. A.K., Directeur exécutif, Association canadienne Camionnage, Ottawa**

Exposé, Bill C-228 29:5-12

**Manitoba, Province du**

Salaires minimum 27:10-11

**Normes d'emploi, Loi sur les**

Rôle 29:75-77

**Québec, Province de**

Comités paritaires 29:58-59, 29:63-64  
 Syndicats 28:14

**Rapports à Chambre des Communes**

Troisième 26:3-6  
 Quatrième 32:3-4

**Recker, M. Marvin, Citoyen, London, Ont.**

Lettre, Bill C-228 31:66-67

**Régime de Pension du Canada**

Rôle 16:38

**Riggin, M. R.P., Président, Comité relations patronales-ouvrières, Vice-président, relations commerciales, Noranda, Chambre canadienne Commerce, Montréal**

Exposé, Bill C-228 32:9-12

**Robertson, M. R.R., Adjoint, Administration générale, Association Chemins de fer Canada, Montréal**

Exposé, Bill C-228 31:5-6

**Transports (1967), Loi nationale sur les**

Rôle 29:63

**Travail, de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration, Comité permanent du**

Comité direction, rapports 15:5, 16:45, 18:9-13  
 Décision président 16:4-5

**Walter, M. J.F., Vice-président, Association Syndicats ferroviaires Canada, Ottawa**

Exposé, Bill C-228 29:29-33

**Appendices**

- A—Mémoire, «Bill C-228 – Loi modifiant le Code canadien du Travail (Normes)», par Association canadienne Construction, Ottawa 28:39-54
- B—Mémoire, Bill C-228, par Association canadienne du Camionnage, Ottawa 29:58-77
- C—Mémoire, Bill C-228, par Association Syndicats ferroviaires du Canada, Ottawa 29:77-83
- D—Mémoire, Bill C-228, par Association Manufacturiers canadiens, Toronto 30:27-30
- E—Mémoire, Bill C-228, par Association du Transport aérien du Canada, Ottawa 30:31-33



**Railway Industry**

Collective agreements, relationship 29:30, 29:80-82, 31:5, 31:7, 31:12, 31:19

Employment, termination 31:5-6, 31:13, 31:17-21, 31:47-48

Hours of work, exemption 29:42, 29:44, 29:78-80, 31:5-7, 31:10, 31:23-24, 31:47

*See also*

Hotel Industry

**Recker, Mervin, London, Ontario**

Brief 31:66-67

**Report to the House**

Fourth 32:3-4

**Riggin, R. P., Chairman, Employer-Employee Relations Committee; Canadian Chamber of Commerce**

Brief, statement 32:9-12

**Robertson, R. R., General Administrative Assistant, Railway Association of Canada**

Brief, statement 31:5-6

**Shipping**

Inland

Canada Shipping Act, jurisdiction 29:48-51

Employment, termination, regulations, exemption suggested 29:47-49, 29:55-57

Hours of work 29:45-47, 29:51, 29:53-54

Wages, average 29:49-52

Towboat, legislation problems, hours of work 31:49-64

**Trucking Industry**

"For-hire"

Problems

Employment, termination, lay-off 29:9-11, 29:14-15, 29:26, 29:61, 29:69-72

Hours of work 29:7, 29:12-14, 29:17, 29:21-22, 29:24-25, 29:59, 29:65-68, 29:74

Jurisdictional, federal-provincial 29:5-8, 29:13, 29:15-20, 29:22-24, 29:28, 29:58, 29:62-64

**Unemployment Insurance Act**

Relationship Canada Labour (Standards) Code 30:4-5, 30:8, 30:13-14, 30:23-25, 30:27-29

**United States**

Truckers, hours of work regulations 29:25, 29:66, 29:75

**United States—Canada Bridge and Tunnel Operators Association**

Brief 31:64-66

**Walter, J. F., Vice-Chairman, Canadian Railway Labour Association**

Brief, statement 29:29-33

**Women**

Equality, pay, hiring 27:5, 31:27-28, 32:40-44

**Part IV****BILL C-229****UNEMPLOYMENT INSURANCE ACT, 1971****Abuses**

Control 15:13-14, 18:6-8, 19:12-13, 20:36, 20:38, 26:50

F—Résumé des propositions de l'Association des Chemins fer du Canada, Bill C-228 31:47-48

G—Mémoire, Bill C-228, par Association Propriétaires Remorqueurs, Colombie-Britannique 31:49-64

H—Mémoire, Bill C-228, par Association canado-américaine Exploitants ponts et tunnels 31:64-66

I—Lettre, Bill C-228, par M. Marvin Recker, London, Ontario 31:66-67

J—Mémoire, Bill C-228, par Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:58-60

A-1 à A-11

*Voir*

Appendices de la 2<sup>ème</sup> Session, 28<sup>ème</sup> Législature

A-12—Mémoire au sujet du Livre blanc sur l'Assurance-chômage, par Fédération canadienne Enseignants (Table matières) 1:135-145

A-13—Lettre et aide-mémoire de Société Enseignants du Manitoba sur points litigieux concernant projet assurance-chômage 1:146-147

A-14—Mémoire sur «L'Assurance-chômage au cours des années 1970», par Conseil canadien Bien-être (Table matières) 1:148-192

A-15—Mémoire re:Livre blanc sur Assurance-chômage, par Institut professionnel Service public Canada 2:17-19

A-16—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Conseil Patronat Québec 3:67-72

A-17—Mémoire re: Assurance-chômage au cours des années 70, par Alliance Fonction publique Canada, 1970 3:73-81

A-18—Mémoire re: «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par Association canadienne des Hôpitaux (Table matières) 3:82-101

A-19—Mémoire, «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par Association Assureurs-Vie Canada 4:42-45

A-20—Mémoire sur «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par Johnson and Higgins Willis Faber Ltd. 5:129-130

A-21—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Fédération Travailleurs forestiers Québec 5:131

A-22—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Association canadienne Distributeurs matériel 5:132-133

A-23—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Association canadienne Déménageurs 5:134

A-24—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Association canadienne Employés Téléphone 5:135-140

A-25—Soumission relativement «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par Association canadienne Camionnage 5:141-159

A-26—Mémoire re: «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par C.E. Dionne, député 5:160-199

A-27—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Genaire Limited 5:200-201

A-28—Mémoire relativement au Livre blanc intitulé «L'Assurance-chômage au cours des années 70», par Hon. W. J. Keough 5:202-206

A-29—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par D. G. Steuart 5:207

A-30—L'Assurance-chômage — Position de la CSN (27 octobre 1970) (Table matières) 6:112-155

- Account**  
Establishment, type 16:10, 21:15, 23:42, 23:46, 23:53, 24:14-15, 24:17-30
- Advisory Committee**  
*See*  
Unemployment Insurance Commission
- Adult Occupational Training Act**  
Benefits, relationship 25:10, 25:45, 25:67
- Age**  
*See*  
Employment
- Appeal**  
Procedures 22:19-22, 22:26, 22:35-45, 22:49-55, 23:7-8
- Benefits**  
Assignment 20:73-76  
Eligibility, qualifications 15:26, 18:5-7, 18:14-20, 19:21, 19:25-30, 20:46, 20:53-60, 20:68-69, 25:10, 26:27-30, 26:41-42  
Legislation, old, new implementation 25:63-66, 25:68-71  
Maternity 20:7-27, 20:69  
Overpayment, liability 20:76-77  
Payment periods  
Earnings, relation to waiting periods 15:26-27, 19:31-47, 21:6, 26:17-22, 26:31-32  
Extended 17:49-50, 20:39-52, 26:52-54  
Initial 17:49-50, 18:21-28  
Advance 15:15, 18:28-33, 19:56-65  
Waiting period 15:34, 18:21, 18:27-32, 19:5, 19:16-23, 20:90-91, 24:6-7, 26:22-23, 26:49-51, 26:54-55  
Qualifying 17:49, 18:21  
Re-established initial 17:49-50, 20:33-35
- Rates**  
Payment 15:11, 15:24, 16:27, 19:6-9, 19:18  
Deductions 19:53-56, 20:7  
Seasonal 23:51-53, 26:24-26  
Sickness 19:12, 20:6-7, 24:12-13  
Private insurance plans, relationship 15:17-24, 20:88-95  
Sickness and Maternity  
Eligibility 15:16-17, 19:28-30  
Private insurance, relationship 15:17, 26:13-15
- Board of Referees**  
Definition, establishment 16:22, 22:31-33
- British North America Act**  
Jurisdiction 15:37
- Caccia, Charles L., Parliamentary Secretary to Minister of Manpower and Immigration**  
Statement on behalf of Minister 25:9-12
- Canada Assistance Plan**  
Cost reduced 15:31
- Canada Labour (Standards) Code, 1971, Bill C-228**  
Relationship 20:9-12
- A-31-Rapport de Burlington Northern Inc., au sujet «L'Assurance-chômage dans les années 70», préparé, présenté par Thompson, Dewar, Sweatman, Avocats et avoués 6:156-158
- A-32-Lettre, re: Livre blanc sur «L'Assurance-chômage dans les années 1970», par Conseil Industries forestières Colombie-Britannique (11 sept. 1970) 6:159
- A-33-Mémoire, Livre blanc: l'assurance-chômage au cours des années 70, par Conseil Employeurs Colombie-Britannique 6:160-161
- A-34-Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Fédération Pêcheurs Terre-Neuve 6:162
- A-35-Régime proposé d'Assurance-chômage, par Conseil Relations Patrons-Ouvriers Île-du-Prince-Édouard 6:163
- A-36-Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Eric H. O'Dell, Administrateur Hôpital régional Prince Rupert (3 sept. 1970) 6:164
- A-37-Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Chambre Commerce Regina 6:165-167
- A-38-Commentaires sur le Livre blanc sur l'Assurance-chômage en ce qui concerne ce qui se rapporte au «Revenu garanti ou travail garanti», par United Community Services du grand Vancouver 6:168-169
- A-39-Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Vancouver Board of Trade 6:170-172
- A-40-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Les dépenses inévitables, par Commission Assurance-chômage (Bibliographie exhaustive) 7:87-94
- A-41-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Conditions essentielles s'adoptant d'elles-mêmes, par Commission Assurance-chômage 7:95-96
- A-42-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Frais d'administration, par Commission Assurance-chômage 7:97-100
- A-43-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Effets combinés du champ d'application des cotisations, par Commission Assurance-chômage 7:101-102
- A-44-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Droit des employeurs, revision et appel, par Commission Assurance-chômage 7:103-104
- A-45-L'Assurance-chômage au cours des années 70, par Commission Assurance-chômage 7:105
- A-46-L'Assurance-chômage au cours des années 70. Assujettissement des Travailleurs indépendants, par Commission Assurance-chômage 7:106-108
- A-47-L'assurance-chômage au cours des années 70. Introduction prestations maladie dans loi actuelle 7:109-111
- A-48-Notes pour une déclaration de Hon. Bryce Mackasey au sujet du Livre blanc sur l'Assurance-chômage 8:46-54
- A-49-Mémoire sur l'Assurance-chômage dans les années 70, par Aluminium du Canada Ltée 8:55-58
- A-50-Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Canadian General Electric Company Ltd. (8 oct. 1970) 8:59-60
- A-51-Lettre, Livre blanc sur l'Assurance-chômage au cours des années 70, par Dominion Marine Association (21 oct. 1970) 8:61-62
- A-52-Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Chambre Commerce Edmonton (30 sept. 1970) 8:63

**Canada Pension Plan**

Relationship 16:9, 26:15-16, 26:23

**Claim**

Procedure 20:76-81

**"Claimant"**

Definition 16:22

**Claimant Assistance Program**

*See*

Unemployment Insurance Commission

**"Commission"**

Definition 16:23

**Consolidated Revenue Fund**

*See*

Account

**Contract of Service**

Unemployment insurance, relationship 16:23-25, 16:30, 16:34-37, 17:4-5, 17:11, 17:16-17

**Contributions**

*See*

Contributory Premiums

**Contributory Premiums**

Assessment, employers, employees 16:11, 16:14-15, 22:10-11, 22:17-18

**Collection**

Employers, remuneration suggested 16:17, 16:47, 22:11-13, 24:22-24

National Revenue Department 15:13, 15:26, 16:9, 22:7-10, 22:19-22, 22:24-25, 22:30-31, 22:65-68, 23:20, 23:47

Payments, employers protected 16:11-13, 22:18-19

Federal government, participation over 4 percent level 16:13-14, 21:18-21, 26:9-10, 26:42-45, 26:48-49

**Rates**

Employees, no private sickness plan 15:18

Employees, overpayment 22:23

Employers, no private sickness plan 15:18

Formula 15:25, 16:8-9 16:13-17, 18:35-36, 21:14-18, 22:6-7, 24:26-29, 25:63, 25:72-74, 26:20-22, 26:46-47, 26:51

Mercer, William M. Limited, recommendation 15:17

Rebate, employers, private sickness plans 15:18-24, 20:91-93, 21:33-34, 24:14, 26:12, 26:14, 26:56-58

Record of earnings, contributions, examination 16:15-17, 22:13-16, 23:9-17

*See also*

Experience Rating

**Cost**

Estimated, administrative, coverage 16:22, 17:45, 18:34-35, 19:19, 19:23, 21:20-22, 22:14-15, 23:47-49, 24:5-12, 24:15-16, 24:25, 26:9-15, 26:22-23, 26:42-49, 26:54-55

**Coverage****Exceptions**

Canada, Quebec Pension Plans pensioners or persons over 70 16:48, 16:50, 20:28-32, 20:35-39

A-53—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Outboard Marine Corporation of Canada Ltd. (9 oct. 1970) 8:64

A-54—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par W.F. Morneau & Associates Limited 8:65-67

A-55—Soumission sur Livre blanc du gouvernement concernant assurance-chômage dans années 70, par Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association 9:53, 9:55, 9:57

A-56—Lettre re: Livre blanc sur Assurance-chômage, par Fédération canadienne de Agriculture (6 nov. 1970) 9:57

A-57—Soumission sur Livre blanc du gouvernement concernant Assurance-chômage dans années 70, par Canadian Fertilizer Association 9:57, 9:59, 9:61, 9:63, 9:65

A-58—Lettre à M. G. Deachman, député, re: Livre blanc sur Assurance-chômage, de G.A. Cooper Vancouver (2 oct. 1970) 9:65

A-59—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, de Continental Can Company of Canada Ltd. (26 oct. 1970) 9:65

A-60—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Imperial Oil Ltd. (20 oct. 1970) 9:65, 9:67

A-61—Lettre re: Révision du programme d'assurance-chômage, par Odd I. Eidsvik (23 oct. 1970) 9:67

A-62—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, de Ontario Rehabilitation Workshop Council (27 oct. 1970) 9:69

A-63—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, de John K. Jeglum (21 sept. 1970) 9:69

A-64—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par John Kroeker 9:69, 9:71, 9:73, 9:75

A-65—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, de Saskatchewan Registered Nurses' Association (17 nov. 1970) 9:75, 9:77

A-66—Mémoire sur Livre blanc d'Assurance-chômage, par Comité Bien-être Social Industriel Inc. et Conseil Travail de Saint-Jean et District 9:77

A-67—Mémoire, Livre blanc sur Assurance-chômage, par Association Constructeurs Routes et Grands Travaux du Québec 9:79, 9:81

A-68—Lettre, Livre blanc sur Assurance-chômage, de Ward Leonard of Canada (16 oct. 1970) 9:81, 9:83

**Témoins**

—Adams, M. R.M., Sous-ministre adjoint, Immigration, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 12:3, 12:22-23, 12:26-27, 12:31-32, 14:7-9, 14:12-28

—Allan, M. D.R., Directeur, analyse et formulation des programmes, Commission Assurance-chômage 7:18-19, 7:26-31, 7:40-41, 7:49, 7:61-62, 24:19-20, 24:27-30

—Baetz, M. Reuben, Directeur exécutif, Conseil canadien Bien-être 1:5, 1:51-69, 1:72-74

—Barnes, M. L.W.C.S., Directeur Exécutif, Institut professionnel Service public Canada 2:3, 2:4-16

—Beasley, M. E.P., Directeur, Services à domicile, Division Immigration, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 14:4, 14:22-27

—Beaudry, M. Jean, Vice-président exécutif, Congrès Travail Canada, Ottawa 31:3, 31:34-36, 31:42, 31:44

—Bédard, M. R.J., Economiste, Conseil Patronat Québec 3:3, 3:9-10, 3:13, 3:16, 3:22-23



- Casual nature employment 16:48  
 Employee, relative or dependant of employer 16:20-22, 16:49, 17:19-24, 17:28-30, 19:47-53  
 Exchange of work or services 16:49  
 Government employees abroad, international organization workers 16:17-18, 16:49  
 Provinces, optional participation 15:29, 15:37, 16:43, 16:49-54, 17:6-10, 17:17-18, 26:47-48  
 Regulations 17:12, 17:18-29  
 Religious orders, members, vow of poverty 17:24-28  
 Self-employed 16:35-43, 16:47, 17:4, 17:20-21, 26:27-30  
 Fishermen 15:27-28, 23:51, 25:46-60  
 Members of Parliament, discussed 15:26, 16:23-24, 16:30-31, 17:11, 17:13-15, 26:9, 26:34-41  
 Minimum insurable 15:12-13, 18:6, 18:15  
 Policemen 16:33-34  
 Teachers 15:28-30, 16:50-52, 16:54, 17:7-8, 23:54-58, 26:16-17, 26:32-34
- Definitions**  
 New, comments 16:22-30
- Dependant**  
 Definition 20:89
- Discrimination**  
 Employment, legislation against 25:9-10, 25:15-38
- Disqualifications**  
 Number 1970 15:34-35
- Douglas, J. W., General Legal Counsel, Unemployment Insurance Commission**  
 Legislation, drafting, explanation 16:6-10, 16:22-23, 17:8-12, 17:31-35, 17:48-51 18:5, 18:22-23, 19:6-7, 19:12, 19:31, 19:53, 19:56, 20:6-8, 20:28-29, 20:33, 20:39, 20:46-47, 20:52-54, 20:69-70, 20:73, 20:76-78, 20:81, 21:5, 21:14-16, 21:22-23, 22:7-9, 25:46, 25:61, 25:63, 25:67-69, 25:73-74
- Earnings**  
 Insurable, definition 16:25  
 Interruption, definition 16:25-26, 20:84-85, 20:94, 26:51  
 Maximum insurable, definition 16:26, 21:5-13  
 Minimum insurable 15:12-13, 18:6, 18:15  
 Waiting period, amount allowable 15:26-27, 19:31-47, 21:6, 26:17-22, 26:31-32
- Employee's Premium**  
 Definition 16:23
- Employer**  
 Definition 16:24
- Employer's Premium**  
 Definition 16:23, 21:22-23, 22:6-10
- Employment**  
 Anti-discrimination, legislation 25:9-10, 25:15-38  
 -Belden, M. C.C., Président, Comité relations ouvrières, Vice-président, relations entre employés, Dominion Bridge Co. Ltd. (Lachine, P.Q.), Association canadienne Construction, Ottawa 28:3, 28:4-21  
 -Best, M. J.C., Sous-ministre adjoint, Opérations, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 12:13-14, 13:7-8, 13:14, 13:16, 13:18-21, 13:24-25, 13:27-29  
 -Brousseau, M. B.L.P., Directeur général, Association canadienne des Hôpitaux 3:4, 3:41-64  
 -Bouvier, M. L.-M., Gérant général, Canadian Lake Carriers Association, Montréal 29:3, 29:44-57  
 -Boyd, M. D., Vice-président, Gérant général, King Paving and Materials Ltd. (Oakville, Ont.), Association canadienne Construction, Ottawa 28:3, 28:18, 28:22-23  
 -Caccia, M. Charles L., Secrétaire parlementaire du Ministre, Main-d'Oeuvre et Immigration 13:3, 13:4-63, 14:6-35, 16:19-21, 25:9-45  
 -Carew, M. Peter, Secrétaire exécutif, Association Syndicats ferroviaires Canada, Ottawa 29:3, 29:33-42  
 -Clawson, M. H.J., Vice-président, Personnel, The Steel Company of Canada Ltd., Association Manufacturiers canadiens, Toronto 30:3-26  
 -Colosimo, M. R., Gérant, Relations Travail, Compagnie Chemins fer Pacifique-Canadien, Montréal 31:3, 31:14-16, 31:18-20, 31:23-24  
 -Couillard, M. L.E., Sous-ministre, Main-d'Oeuvre et Immigration 12:3-4  
 -Cross, M. J.S., Directeur, programmes et procédure, Division Immigration, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 14:4, 14:18-19  
 -Crouch, M. S.A., Vice-président (Toronto), Johnson and Higgins Willis Faber Ltd. 5:3, 5:5, 5:7-10, 5:20-27, 5:29  
 -Crewson, M. Herman, Directeur exécutif, Association Hôpitaux Manitoba, Association canadienne Hôpitaux 3:4, 3:44-46, 3:48, 3:51-58, 3:61, 3:64-66  
 -Crysler, M. John, Chef Recherches et Statistique, Association canadienne Hôpitaux 3:4  
 -Desprès, M. J.P., Sous-ministre adjoint, Normes d'emploi, Ministère du Travail 10:15  
 -DesRoches, M. J.M., Commissaire en chef, Commission Assurance-chômage 7:3, 7:5-63, 8:3, 8:3-25, 8:35-36, 8:40-42, 11:9-11, 11:17-18, 11:21-26, 11:29-30, 11:32, 16:11, 16:13, 16:15, 16:27-29, 16:32, 16:36-44, 16:47-54, 17:6-7, 17:9, 17:17-48, 19:8-15, 19:20, 19:24-27, 19:30, 19:34-62, 20:9-95, 22:21-22, 22:31-33, 22:39-72, 23:7-22, 23:32-58, 24:23, 24:27, 25:15, 25:19, 25:44, 25:51, 25:57-60, 25:71-72, 26:18-22, 26:27-34, 26:49-57  
 -Devlin, M. J.D., Directeur, Main-d'Oeuvre, Division Opérations, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 13:37  
 -Donnelly, M. W., Président, Association canadienne Camionnage, Ottawa 29:3, 29:16, 29:18-20, 29:23-24  
 -Douglas, M. J.W., Conseiller juridique général, Commission Assurance-chômage 16:3, 16:6-10, 16:17-18, 16:21-31, 16:34-38, 16:44, 16:47-54, 17:4-51, 18:5-6, 18:15-31, 18:34, 19:5-10, 19:12, 19:21-22, 19:28-31, 19:35-42, 19:46, 19:50-65, 20:6-13, 20:19-29, 20:33-90, 21:5-19, 21:22-23, 22:6-69, 23:6-46, 24:15-30, 25:46-48, 25:61-75  
 -Duguay, M. Lionel, Secrétaire-général, Fédération Travailleurs forestiers Québec (UCC) 5:3, 5:31-37, 5:39

**Experience Rating**

- Employers, rationale 15:16
- Payment ratios 15:16, 21:22-23
- Recommendations, implementation 15:15-16, 21:26, 26:56

**Falsification**

- Prosecution, penalties, 15:39, 20:70-73

**Fishermen**

- Coverage 15:27-28, 23:51, 25:46-60

**Fund, Unemployment Insurance**

- Disposal, transfer 16:10, 23:53, 24:18

**Garnishment 22:25****Information**

- Confidential 23:19-20, 25:39

**Insurable Employment**

- Definition 16:32

*See also*

- Coverage

**Insurance, Private**

- Maternity plans, new Act relationship 15:17
- Sickness plans
  - Rebate, classification 15:18-24, 20:91-93, 21:33-34, 24:14, 26:12, 26:14, 26:56-58
  - Relationship, new Act 15:17-24, 20:88-95

**Interviews**

*See*

- Unemployment Insurance Commission, Claimant Assistance Program

**Jurisdiction**

- Federal 15:37

**Labour Disputes**

- Relation 15:37-39, 20:60-67

**Labour, Manpower and Immigration Standing Committee**

- Procedure 18:3-4, 18:9-13, 26:8
  - Delegations appearances, submissions, letters to 15:5-10, 16:45
- Recommendations, report on Unemployment Insurance, White Paper 15:11-15

**Legislation**

- Implementation
  - Commencement 24:13-14, 25:61-62
  - Transitional July 1, 1971, new, January 2nd 1972 15:11, 15:24, 15:26, 16:10, 16:15, 24:13-14, 25:61, 26:12-13
- New, old Acts, relationship 25:63-66, 25:68-76
- Review
  - Advisory Committee, relationship 15:11-12
  - Recommended 15:11

**Mackasey, Hon. Bryce S., Minister of Labour**

- Actuarial report, Urwick Currie 26:11-12

- Duguay, M. Louis-Albert, Secrétaire, (Saguenay-Lac St-Jean), Fédération Travailleurs forestiers Québec (UCC) 5:3, 5:36-40
- Durocher, M. G.H., Directeur, Relations ouvrières, Association canadienne Construction, Ottawa 28:3, 28:12-13, 28:18, 28:21-22
- Edwards, M. C.A., Président, Alliance Fonction publique Canada 3:3, 3:25-40
- Ewen, M. A.A., Chef, Immigration et migration, Division Opérations, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 14:4, 14:27
- Fieger, M. Peter, Président, Fédération canadienne Enseignants 1:5, 1:8-11, 1:13-15, 1:19-20, 1:30-35, 1:39-41, 1:45-50
- Folly, M. B., Adjoint Recherche, Alliance Fonction publique Canada 3:3, 3:30, 3:37-38
- Goble, M. Norman, Secrétaire général, Fédération canadienne Enseignants 1:5, 1:12-13, 1:17-18, 1:21-22, 1:27, 1:29-30, 1:41, 1:44, 1:48-49
- Godfrey, Mlle Patricia, Directeur, Programme Conseil canadien Bien-être 1:5, 1:60-61, 1:63-71, 1:73
- Grenier, M. R.J., Sous-ministre adjoint (Main-d'Oeuvre), Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 12:3, 12:33
- Hamill, M. W.H., Directeur pour l'Ontario, Secrétaire, Comité relations patronales-ouvrières, Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:5, 32:27-28
- Hélie, M. R., Régistraire suppléant, Commission Appel Immigration 14:5, 14:29-37
- Hendry, M. A., Directeur, Président Comité pension retraite et assurance, Institut professionnel Service public Canada 2:3, 2:9
- Hipwell, M. D., Consultant, avantages sociaux, Toronto, Johnson and Higgins Willis Faber Ltd. 5:3, 5:13-14, 5:21, 5:28
- Kaiser, M. S.W., Sous-ministre adjoint, Ministère Main-d'Oeuvre et Immigration 13:3, 13:16-17, 13:42-43, 13:52, 13:57, 13:63, 14:11-14
- Kirby, M. G.R., Fédération canadienne des Enseignants 1:5, 1:11-12, 1:20-21, 1:28, 1:39, 1:46-47
- Lafrance, M. Paul, Directeur, Association Camionnage Québec, Association canadienne Camionnage, Ottawa 29:3, 29:15-16
- Lang, Hon. Otto, Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration 12:3, 12:4-33
- Lapointe, Frère M., Directeur, Fédération Canadienne Enseignants 1:5, 1:16-17, 1:22-23, 1:25-26, 1:35-38, 1:40, 1:50
- LaRose, M. J. L. B., Actuaire, Département Assurances, Commission Assurance-chômage 7:3, 7:12-13, 7:16, 7:20-22, 7:25
- Love, M. J. D., Sous-ministre du Travail 10:14, 32:33-56
- McCaffery, M. G., Directeur adjoint, Département contentieux, Congrès du Travail 31:3, 31:35, 31:44
- MacLaren, M. A. K., Directeur exécutif, Association canadienne Camionnage, Ottawa 29:3, 29:5-28
- McCloskey, M. L. P., Directeur associé, Opérations, Ministère Main-d'œuvre et Immigration 12:3, 12:28-29, 25:14-15, 25:22-37
- MacDonald, M. Donald, Président, Congrès Travail du Canada, Ottawa 31:3, 31:25-46
- McGuire, M. J. A., Gérant, Relations travail, Compagnie Chemins fer Pacifique-Canadien, Montréal 31:3, 31:6-23
- Mackasey, Hon. Bryce, Ministre du Travail 8:3, 8:5-45, 10:4-32, 11:4-34, 15:9-39, 26:8-58, 27:5-13

- Mercer, William M. Limited report, proposals, comments 15:17  
Statement on Bill 15:11-27  
Statement on previous evidence 26:8-10
- Maingot, Joseph, Law Clerk and Parliamentary Counsel**  
Member of Parliament, coverage, statement 16:30-31
- Manpower and Immigration Department**  
Relationship with Commission 15:34-37, 16:10, 16:19-21, 17:43, 19:13-15, 19:24-25, 20:40, 20:52-53, 20:55-57, 22:57-61, 23:32-35, 25:9-15
- Members of Parliament**  
Coverage discussed 15:26, 16:23-24, 16:30-31, 17:11, 17:13-15, 26:9, 26:34-41
- Mercer, William M. Limited**  
Study report, proposals 15:17-18, 18:4, 18:36, 26:12, 26:14, 26:56-58
- Merit Rating**  
*See*  
Experience Rating
- National Revenue Department**  
Collection of contributory premiums, regulations 15:13, 15:26, 16:9, 22:7-10, 22:19-22, 22:24-25, 22:30-31, 22:65-68, 23:20, 23:47  
Minister, duty 22:24
- Offence and Punishment 22:28-29, 23:23-27, 23:29-31, 25:40-45**
- Pay**  
*See*  
Earnings
- Payment**  
*See*  
Benefits
- Penalties**  
Employers, falsification 15:39, 20:70-73
- Pension Appeals Board**  
Definition, function 16:27, 22:27-28
- Police Forces**  
Coverage 16:33-34
- Provinces**  
Participation optional 15:29, 15:37, 16:43, 16:49-54, 17:6-10, 17:17-18, 26:47-48
- Public Servants Provincial**  
Excepted from coverage 15:29, 15:37
- Publicity**  
Legislation, new 15:13, 19:19
- Rebates**  
*See*  
Insurance, Private, Sickness plans
- Mackenzie, M. J. D., Directeur, déduction à la source, Ministère Revenu National, Taxation 16:3, 16:12-13, 16:15-16, 16:18, 22:3, 22:9-13, 22:16, 22:18, 22:20-21, 22:31
- McNally, M. W. J., Gérant, Relations gouvernementales, Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:5, 32:14
- Maingot, M. Joseph, Secrétaire légiste, Conseiller parlementaire 16:3, 16:30-31
- Manion, M. J. L., Directeur programmes, Division Main-d'œuvre, Ministère Main-d'œuvre et Immigration 13:3, 13:7-15, 13:22, 13:24, 13:26-63
- Mason M. W. S., Gérant, Relations travail, Compagnie Chemins fer nationaux, Montréal 31:3, 31:9, 31:11-12, 31:14-16, 31:19, 31:21-22, 31:24
- Mitchell, M. Robert A., Ancien Président, Conseil Administration, Association Assureurs-Vie Canada 4:3-41
- Mosher, M. R. D., Secrétaire général adjoint, Fédération canadienne Enseignants 1:5, 1:24, 1:43
- Parent, M. Raymond, Secrétaire général, Confédération Syndicats nationaux 6:3, 6:5-8, 6:13, 6:24, 6:28-31
- Perrault, M. Charles, Président, Conseil Patronat Québec 3:3, 3:5-25
- Riggin, M. R. P., Président, Comité relations patronales-ouvrières, Vice-président, relations commerciales, Noranda, Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:5, 32:9-32
- Rindress, M. H., Président, Directeur gérant, J. P. Porter Company Ltd. (Montréal, P.Q.) 28:3, 28:10-12, 28:14-16, 28:19-21
- Robertson, M. R. R., Adjoint, Administration générale, Association Chemins fer Chemins fer Canada, Montréal 31:3, 31:5-6
- Savard, M. Grégoire, Secrétaire (Laurentides), Fédération Travailleurs forestiers Québec (UCC) 5:3
- Scrim, M. R. C., Président, Pipeline Contractors Association Labour Relations Committee, Association canadienne Construction, Ottawa 28:3, 28:13-14, 28:16-17, 28:19
- Shearon, M. J., Directeur adjoint, Relations publiques, Alliance Fonction publique Canada 3:3
- Sparks, M. W. J., Deuxième Vice-président, Fédération canadienne Enseignants 1:5, 1:13, 1:24-26, 1:38
- Sprawson, M. B. G., Vice-président, J. and HWF Equity Corporation Limited (Toronto), Johnson and Higgins Willis Faber Ltd. 5:3, 5:5-30
- Steele, M. D. J., Directeur général, Planification, Commission Assurance-chômage 7:3, 7:7, 7:10, 7:13-17, 7:24, 7:35-37, 7:45, 7:55, 7:57, 7:60, 16:13-17, 18:6-9, 18:14, 18:32-36, 19:61-63, 20:41-43, 20:48-50, 20:95, 21:12-13, 21:17-34, 22:12-14, 22:23, 22:47, 22:56, 22:65-66, 23:49-52, 24:5-29, 25:51-55, 25:62-66
- Stewart, M. Bruce, Député, Comité relations patronales-ouvrières, Chambre canadienne Commerce, Montréal 32:5, 32:13-14, 32:16-17, 32:22-25, 32:28-33
- Taylor, M. E. A., Directeur, Relations personnel, Westinghouse (Canada) Ltd., Association Manufacturiers canadiens, Toronto 30:3, 30:11-12, 30:15, 30:18-22, 30:24-25
- Thurm, M. N. M., Directeur, Service juridique, Ministère Main-d'œuvre et Immigration 25:3, 25:38-42, 25:44
- Upex, M. F. D., Chef, Division établissement et évaluation programmes, Ministère Main-d'œuvre et Immigration 13:54-55, 13:59
- Valcin, M. Yvon, Conseiller économique, Confédération Syndicats nationaux 6:3, 6:8-33



**Report to the House**

Third, with amendments 26:3-6

**Self-Employed**

Coverage, suggested 16:35-43, 16:47, 17:4, 17:20-21, 26:27-30

**Separation Certificates** 19:61, 19:63**Social Insurance Number**

Registration, use 16:10, 23:31-37, 23:39-40

**Strikes**

*See*

Labour Disputes

**Students**

Eligibility 18:16-18, 18:26

**Teachers**

Coverage 15:28-30, 16:50-52, 16:54, 17:7-8, 23:54-58,  
26:16-17, 26:32-34

Definition 15:29

**Umpires**

Appointment, hearings 22:33-34

**Unemployment Insurance Act, 1971, Bill C-229****Amendments**

Clause 3(1): Meaning of insurable employment 16:33-35,  
16:46, 17:10

Clause 4(2): Re excepted employment 19:47-53

Clause 26: Earnings in waiting period 19:32-47

Clause 30: Pregnancy 20:8-27

Clause 58: Regulations 20:82

Clause 61: Maximum insurable earnings 21:6-14

Clause 64: Employer's premium rate 23:6

Clause 100: Umpire's decision final 22:52

Clause 102: Amendment of decision 22:53-54

Clause 110: Investigation by Commission 22:71-72

Clause 118: Question for Commission 23:44-45

Clause 121: Offence and punishment 23:27-29

Clause 126: (4) Providing information 23:43

Clause 131: Unemployment Insurance Account 23:46

Clause 135: (1) Charges on the account 24:20-21

Clause 140: (2) Duties 25:15-38

Clause 143: (2) Not compellable 25:39-40

Clause 145: Limitation 25:43-45

Clause 148: (2) Commencement 27th June 1971 25:62,  
25:66

Clause 150: (2) Benefits payable 25:67-68

Clause 152: Constructing benefit periods, etc. 25:69-70

Clause 152: (c)(ii) Constructing benefit periods, etc. "Schedule C" 25:75-76

Clause 157: (2) Amendment to S. 37 of former Act 25:74-75

**Amendments proposed**

Clause 3 (1): Meaning of insurable employment 16:46

Clause 17: When benefit payable 18:18-21

Clause 23: Waiting period 19:15-17, 19:23-24

Clause 28: Advance of benefits 19:65

Clause 44: Labour disputes 20:65-67

Clause 64: Employer's premium rate 21:28-32

—Vaughan, M. J. F., Directeur trésorier, Scott Misener Steamships Ltd., Canadian Lake Carriers Association, Montréal 29:3, 29:53-55

—Walter, M. J. F., Vice-président, Association Syndicats ferroviaires Canada, Ottawa 29:3, 29:29-34, 29:36-38, 29:42-44

—Ward, M. J., Commissaire, Commission Assurance-chômage 22:3, 22:37-38, 22:69-70

—Wheeler, M. M., Directeur Recherche et Développement, Conseil Canadien Bien-être 1:5, 1:55-56, 1:61, 1:66-67, 1:71, 1:74-75

—White, M. J. S., Directeur Programme, Conseil Canadien Bien-être 1:5, 1:66, 1:76

—Wightman, M. W. H., Gérant, Département Relations industrielles, Association Manufacturiers canadiens, Toronto 30:3, 30:7-15, 30:18-19, 30:23-25

—Willcocks, M. Eric, Directeur exécutif, Toronto General and Orthopedic Hospital, Association Canadienne Hôpitaux 3:4, 3:43-46, 3:49, 3:58, 3:62, 3:65

—Wilson, M. B., Sous-ministre adjoint, Relations travail, Ministère du Travail 10:20

Clause 106: (2) Claimant assistance program—subclause added 22:59-61

Clause 135 (1): (C) Charges on the account 24:22-24

Clause 146: (2) Premiums and benefits 25:48-59

Clause 146: (3) Repeal 25:60

Amendments proposed by Minister

Clause 135: Charges on the account 15:26

Discussion

Clause 2: Interpretation 15:10, 16:6, 16:22-30, 16:45

Clause 3: Insurable employment 16:7, 16:17, 16:24, 16:30-45, 16:47-49, 17:4, 17:10

Clause 4(1): Regulations to extend insurable employment 16:23-25, 17:10-11, 17:17

Clause 4(2): Regulations re excepted employment 17:12, 17:18-20, 17:24-26, 17:30

Clause 4(3): Defining certain expressions 16:21-22, 17:20

Clause 5: Unemployment Insurance Commission 17:31-34

Clause 6: Duties of Commission 17:34-35

Clause 7: Quorum 17:35-37

Clause 11: Offices 17:37, 17:45

Clause 14: Commissioners for oaths 17:46-47

Clause 16: Definitions 17:48-51

Clause 17: When benefit payable 18:5-8, 18:13-18

Clause 19: Initial benefit period 18:21-24

Clause 20: Commencement of period 18:24-26

Clause 23: Waiting period 18:27-32, 19:5-6

Clause 24: Rate of benefit 19:6-9

Clause 25: Days excluded from benefit 19:12, 19:24-31

Clause 26: Earnings in waiting period 15:26-27, 19:31-32

Clause 27: Deduction for excluded 19:53-56

Clause 28: Advance of benefits 19:56-65

Clause 31: Disentitlement by age or pension 20:27-32, 20:35-39

Clause 34: Extended benefit period 20:39-46

Clause 58: Regulations 20:82-95

Clause 113: Powers of officers 23:9-17

Clause 126: (4) Providing information 23:38-39

Legislation, drafting 16:6-10

Reported to the House with amendments 26:3-6

## **Unemployment Insurance Commission**

Administration of Act 16:7, 16:10, 23:20-21

Advisory Committee

Duty 15:11-12, 16:10, 22:63-69

Membership, representation 15:12, 22:63

Annual report 23:40-41, 24:30

Appointments, chairman, commissioners, tenure of office 17:32-34

Audit 17:31-32, 17:47-48, 23:47

Claimant Assistance Program

Benefit control, devoid 15:13

Financial problems, assistance 15:15

Functions 16:10, 19:25, 22:55

Interviews 15:13-14, 19:13, 22:55-56, 22:61-63

Manpower and Immigration Department, co-operation 15:35-37, 22:57-61

Duties 17:35

Investigations, inquiries 22:68-72

Oaths, affidavits 17:46-47

Offices, regional, staff 17:37-46, 19:10-12, 25:38, 26:30-31

Quorum, casting of votes 17:35-36

Regulations, powers 20:81-95

Warrants 15:26, 24:21

#### **Unemployment Insurance White Paper**

Recommendations, Labour, Manpower and Immigration

Standing Committee 15:11-15

#### **Unemployment rates**

Benefits, relationship 16:27-28, 20:40-47

Definitions, "national", "average national" 16:26-28

Regional 16:28-29, 20:46-52, 20:85-87

#### **United States – Canada**

Agreement, reciprocal 16:18, 17:18, 25:71-72

#### **Universality**

Acceptability 15:11

#### **Urwick Currie and Partners Limited**

Actuarial report 26:10-12, 26:15

#### **Welfare**

Benefits payment, relationship 15:31-33, 18:32-33, 19:17-18,  
26:25-26, 26:45

#### **White Paper on Unemployment Insurance**

*See*

Unemployment Insurance White Paper

#### **Witnesses**

Spouse 23:22-23, 23:45-46

#### **Appendices**

A—List of Witnesses in the Order of their Appearance and Dates  
of Appearance 9:43-46

A—(issue no.28) Canadian Construction Association, brief  
28:24-38

B—List of Organizations and Individuals Who Submitted Briefs  
in Written Form 9:46

B—(issue no.29) Canadian Trucking Association, brief 29:58-77

C—Letters Commenting on the Various Aspects of the White  
Paper 9:46

C—(issue no.29) Canadian Railway Labour Association, brief  
29:77-83

D—Canadian Manufacturers' Association, brief 30:27-30

E—Air Transport Association of Canada, brief 30:31-33

F—The Railway Association of Canada, summary of brief  
31:47-48

G—B.C. Towboat Owners' Association, summary of brief  
31:49-64

H—United States – Canada Bridge and Tunnel Operators  
Association, brief 31:64-66

I—Recker, Mervin, London, Ontario, brief 31:66-67

J—Canadian Chamber of Commerce, brief 32:58-60

A1–A11 See Index

Second Session

Twenty-eight Parliament

A-12—Canadian Teachers' Federation, brief 1:77-87

A-13—Manitoba Teachers' Society, memorandum 1:88-92

A-14—Canadian Welfare Council, brief 1:93-134



- A-15—Professional Institute of the Public Service of Canada, brief 2:17-19
- A-16—Quebec Employers' Council, brief 3:67-72
- A-17—Public Service Alliance of Canada, brief 3:73-81
- A-18—Canadian Hospital Association, brief 3:82-101
- A-19—Life Underwriters Association of Canada, brief 4:42-44
- A-20—Johnson & Higgins Willis Faber Limited, brief 5:41-42
- A-21—Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.), brief 5:43
- A-22—Canadian Association of Equipment Distributors, brief 5:44-46
- A-23—Canadian Association of Movers, brief 5:47-48
- A-24—Canadian Telephone Employees' Association, brief 5:49-56
- A-25—Canadian Trucking Association, brief 5:57-74
- A-26—"Unemployment Insurance in the 70's", report, C. E. Dionne, M.P. 5:75-120
- A-27—Genaire Limited, brief 5:121
- A-28—Newfoundland Labour Department, memorandum 5:122-126
- A-29—Saskatchewan Provincial Treasurer, brief 5:127-128
- A-30—Confederation of National Trade Unions, brief 6:34-69
- A-31—Burlington Northern Incorporated, brief 6:70-81
- A-32—Council of Forest Industries, British Columbia, brief 6:82-83
- A-33—Employers' Council of British Columbia, brief 6:84-87
- A-34—Newfoundland Federation of Fishermen, brief 6:88-89
- A-35—Prince Edward Island Labour — Management Relations Council, brief 6:90-93
- A-36—Prince Rupert Regional Hospital, brief 6:94-95
- A-37—Regina Chamber of Commerce, brief 6:96-101
- A-38—United Community Services of the Greater Vancouver Area, brief 6:102-106
- A-39—Vancouver Board of Trade, brief 6:107-111
- A-40—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Non-deferrable Expenses Excerpts from References  
Concerning Levels of Non-Deferrable Expenses  
7:64-66
- A-41—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Self-Adjusting Features 7:71-72
- A-42—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Administration Costs 7:73-76
- A-43—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Combined Effect of Proposed Coverage, Contribution and Benefit Provisions . . . 7:77-78
- A-44—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Employers' Rights to Review and Appeal 7:79-80
- A-45—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Explanation of Lower Contribution Rates 7:81
- A-46—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Coverage for Self-Employed Persons 7:82-84
- A-47—"Unemployment Insurance in the 70's"  
Introduction of Benefits for Sickness in the Current Act 7:85-86
- A-48—Mackasey, Hon. Bryce, Minister of Labour, statement 8:46-54
- A-49—Aluminium Company of Canada, brief 8:55-58
- A-50—Canadian General Electric Company Limited, brief 8:59-60
- A-51—Dominion Marine Association, brief 8:61-62
- A-52—Edmonton Chamber of Commerce, brief 8:63

- A-53—Outboard Marine Corporation of Canada Limited, brief 8:64
- A-54—W. F. Morneau & Associates Limited, Benefit Plan Consultants, Toronto-Calgary, brief 8:65-67
- A-55—Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association, brief 9:52-56
- A-56—Canadian Federation of Agriculture, brief 9:56
- A-57—Canadian Fertilizer Association, brief 9:56-64
- A-58—Cooper, G.A., Vancouver resident, brief 9:64
- A-59—Continental Can Company of Canada Limited, brief 9:64
- A-60—Imperial Oil Limited, brief 9:64-66
- A-61—Eidsvik, O.I., C.A., Prince Rupert resident, brief 9:66
- A-62—Ontario Rehabilitation Workshop Council, brief 9:68
- A-63—Jeglum, J.K., Research Scientist, Canadian Forestry Service, brief 9:68
- A-64—Kroeker, John, Fellow, Society of Actuaries; Associate, Casualty Actuarial Society; Fellow, Canadian Institute of Actuaries, brief 9:68-74
- A-65—Saskatchewan Registered Nurses' Association, brief 9:74-76
- A-66—Social and Industrial Welfare Committee Incorporated, and St. Jean and District Labour Council, brief 9:76
- A-67—Quebec Road Builders and Heavy Construction Association, brief 9:78-80
- A-68—Ward Leonard of Canada Limited, brief 9:80-82

#### Witnesses

- Adams, Dr. R.M., Assistant Deputy Minister, Immigration Division, Manpower and Immigration Department 12:22-23, 12:26-27, 12:31-32, 14:7-28
- Allan, D.R., Director, Policy Formulation, Unemployment Insurance Commission 7:18-19, 7:26-31, 7:40-41, 7:49, 7:61-62, 24:19-20, 24:27-30
- Baetz, R.C., Executive Director, Canadian Welfare Council 1:51-69, 1:72-75
- Barnes, L.W.C.S., Executive Director, Professional Institute of the Public Service of Canada 2:4-15
- Beasley, E.P., Director, Home Services Branch, Immigration, Manpower and Immigration Department 14:22-26
- Beaudry, Jean, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress 31:34-36
- Bédard, R.J., Economist, Quebec Employers' Council 3:9-10, 3:13, 3:16, 3:22-23
- Belden, C.C., Chairman, Labour Relations Committee, Vice-President, Employee Relations, Dominion Bridge Company Limited 28:4-21
- Best, J.C., Assistant Deputy Minister, Operations Division, Manpower and Immigration Department 12:13-14, 13:7-8, 13:14-29
- Bouvier, L.M., General Manager, Canadian Lake Carriers Association 29:45-57
- Boyd, M.D., Vice-President and General Manager, King Paving and Materials Limited 28:18-23
- Brosseau, Dr. B.L.P., Director General, Canadian Hospital Association 3:41-50, 3:53, 3:55, 3:60-64
- Caccia, Charles L., Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration 13:5-15, 13:20-35, 13:39-41, 13:46, 13:54-56, 13:61-63, 14:6, 14:8-11, 14:16, 14:25-35, 25:9-45
- Carew, Peter, Executive Secretary, Canadian Railway Labour Association 29:33-42

- Charlebois, J.C.Y., Director, Agency Liaison Policy, Unemployment Insurance Commission 17:9, 19:55
- Clawson, H.J., Vice-President, Personnel, The Steel Company of Canada Limited 30:4-26
- Colosimo, R., Manager, Labour Relations, The Railway Association of Canada 31:14-24
- Couillard, L.E., Deputy Minister, Manpower and Immigration Department 12:4
- Crewson, Herman, Executive Director, Manitoba Hospital Association, Canadian Hospital Association 3:44-49, 3:52-58, 3:61, 3:64-66
- Cross, J.S., Director, Programs and Procedures Branch, Immigration Division, Manpower and Immigration Department 14:18-19
- Crouch, S.A., Vice-President, (Toronto) Johnson & Higgins Willis Faber Limited 5:5-10, 5:17, 5:20-27, 5:29
- Després, J.P., Assistant Deputy Minister, Employment Standards, Labour Department 10:15
- DesRoches, J.M., Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission 7:5-26, 7:31-62, 8:11, 8:23-25, 8:33, 8:35-36, 8:40-42, 11:9-11, 11:17-32, 16:11-15, 16:27-54, 17:6-48, 19:8-62, 20:9-95, 22:21-22, 22:32-72, 23:7-20, 23:32-58, 24:18-23, 25:15, 25:44, 25:51-60, 25:71-72, 26:18-34, 26:41, 26:50-57
- Devlin, J.D., Director, Manpower, Operations Division, Manpower and Immigration Department 13:37
- Donnelly, M.W., President, Canadian Trucking Association 29:18-24
- Douglas, J. W., General Legal Counsel, Unemployment Insurance Commission 16:6-30, 16:44-54, 17:4-51, 18:5-6, 18:15-30, 19:5-12, 19:21-65, 20:6-60, 20:68-90, 21:5-30, 22:6-69, 23:6-46, 24:17-30, 25:46, 25:61-75
- Duguay, Lionel, Secretary General, Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.) 5:31-39
- Duguay, Louis-Albert, Secretary, (Saguenay-Lac St-Jean) 5:36-40
- Durocher, G. H., Director of Labour Relations, Canadian Construction Association 28:12-13, 28:18-22
- Edwards, C. A., President, Public Service Alliance of Canada 3:25-40
- Ewen, A. A., Chief, Immigrant and Migrant Settlement, Operations Division, Canada Immigration Division, Manpower and Immigration Department 14:27
- Fieger, Peter, President, Canadian Teachers' Federation 1:8-11, 1:14-16, 1:19-20, 1:27-35, 1:39-41, 1:45-50
- Folly, B., Research Assistant, Public Service Alliance of Canada 3:30, 3:37
- Gendreau, Marius, Associate Executive Director, Canadian Trucking Association 29:22
- Goble, Norman, Secretary General, Canadian Teachers' Federation 1:12-13, 1:17-19, 1:21-22, 1:26-30, 1:41, 1:44, 1:48-49
- Godfrey, Patricia, Program Director, Canadian Welfare Council 1:60-61, 1:63-65, 1:68-75
- Grenier, R. J., Assistant Deputy Minister, Manpower and Immigration Department 12:33
- Hamill, T. H., Ontario Manager and Secretary of the Employer-Employee Relations Committee, Canadian Chamber of Commerce 32:27-28
- Hélie, R., Acting Registrar, Immigration Appeal Board 14:29-37



- Hendry, A., Director, Chairman of Superannuation and Insurance Committee, Professional Institute of the Public Service of Canada 2:9
- Hipwell, D., Employee Benefit Plan Consultant, Toronto, Johnson & Higgins Willis Faber Limited 5:11, 5:13-14, 5:21, 5:28, 5:30
- Kaiser, S. W., Assistant Deputy Minister, Administration, Manpower and Immigration Department 13:16-17, 13:42-43, 13:52, 13:57, 13:63, 14:11-14
- Kirby, G. R., Director, Canadian Teachers' Federation 1:11-12, 1:20-21, 1:28, 1:39-40, 1:46
- Lafranche, Paul, Director, Quebec Trucking Association 29:15-16
- Lang, Hon. Otto E., Minister, Manpower and Immigration 12:4-33
- Lapointe, Brother M., Director, Canadian Teachers' Federation 1:16, 1:22-23, 1:25-26, 1:35-38, 1:40, 1:51
- LaRose, J. L. B., Actuary, Department of Insurance, Unemployment Insurance Commission 7:12-13, 7:16, 7:20-25
- Lingard, A. W., Executive Director, Life Underwriters Association of Canada 4:41
- Love, J. D., Deputy Minister, Labour Department 10:14, 10:22, 32:33-56
- McCaffrey, G., Assistant Director, Legislation Branch, Canadian Labour Congress 31:35, 31:44
- McCloskey, L. P., Associate Director, Manpower, Operations Division, Manpower and Immigration Department 12:28-29, 25:14, 25:22-36
- MacDonald, Donald, President, Canadian Labour Congress 31:25-46
- McGuire, J. A., Manager, Labour Relations, Canadian Pacific Railways 31:6-23
- Mackasey, Hon. Bryce S., Minister of Labour 8:5-45, 10:7-32, 11:5-21, 11:26-34, 15:9-39, 26:8-58, 27:5-13
- Mackenzie, G. J., Director, Canada Pension Plan and Source Deductions Division, National Revenue Department 16:12-18, 22:9-20, 22:31
- Maclaren, A. K., Executive Director, Canadian Trucking Association 29:5-28
- McNally, W. J., Government Relations, Canadian Chamber of Commerce 32:14
- Maingot, Joseph, Law Clerk and Parliamentary Counsel 16:30-31
- Manion, J. L., Director, Programs Branch, Manpower Division, Manpower and Immigration Department 13:7-17, 13:22-63
- Mason, W. S., Manager, Labour Relations, Canadian National Railways 31:9-24
- Mitchell, R. A. Past-Chairman, Board of Directors, Life Underwriters Association of Canada 4:4-41
- Mosher, R. D., Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation 1:24, 1:43
- Parent, Raymond, Secretary-General, Confederation of National Trade Unions 6:5-8, 6:16, 6:20, 6:23-24, 6:28-30
- Perrault, Charles, President, Quebec Employers' Council 3:5-25
- Riggin, R. P., Chairman, Employer-Employee Relations Committee; Canadian Chamber of Commerce 32:9-32
- Rindress, H. G., President and Managing Director, Canadian Construction Association 28:9-22
- Robertson, R. R., General Administrative Assistant, Railway Association of Canada 31:5-6

- Scrim, R. C., Chairman, Pipeline Contractors Association, Labour Relations Committee 28:13-19
- Sparks, W. J., Second Vice-President, Canadian Teachers' Federation 1:13, 1:16, 1:25-26, 1:38, 1:41
- Sprawson, B. G. Vice-President, Johnson & Higgins Willis Faber Equity Corporation Limited (Toronto), Johnson & Higgins Willis Faber Limited 5:5-30
- Steele, D. J. Director, General Planning, Unemployment Insurance Commission 7:7, 7:13-18, 7:24, 7:35-39, 7:45-46, 7:55, 7:57, 7:60, 16:13-17, 17:8, 18:6-8, 18:14, 18:32-36, 19:61-63, 20:41-43, 20:48-50, 20:75, 20:95, 21:12-34, 22:12-14, 22:23, 22:47, 22:56, 22:65-66, 23:49-52, 24:5-29, 25:52-55, 25:65-66
- Taylor, E. A., Director of Employee Relations, Westinghouse (Canada) Limited 30:11-25
- Thurm, N. M., Director, Legal Services, Manpower and Immigration Department 25:38-44
- Upex, F. D., Chief, Program, Development and Evaluation Division, Manpower and Immigration Department 13:54-55, 13:59
- Valcin, Yvon, Economic Adviser, Confederation of National Trade Unions 6:8-23, 6:25-28, 6:31-33
- Vaughan, J. F., Treasurer, Scott Misener Steamship Limited 29:53-54
- Walter, J. F., Vice-Chairman, Canadian Railway Labour Association 29:29-35, 29:42-44
- Ward, J., Commissioner, Unemployment Insurance Commission 22:37-38, 22:69-70
- Wheeler, M., Director, Research and Development, Canadian Welfare Council 1:55-56, 1:61, 1:66-67, 1:74-76
- White, J.S., Program Director, Canadian Welfare Council 1:66, 1:76
- Wightman, W. M. Manager of the Industrial Relations Department, Canadian Manufacturers' Association 30:7-24
- Willcocks, Eric, Executive Director, Toronto General and Orthopedic Hospital; Canadian Hospital Association 3:43-46, 3:49, 3:51, 3:53, 3:56, 3:58, 3:62
- Wilson, B., Assistant Deputy Minister, Labour Relations, Labour Department 10:20

**Members Present****Chairman:**

-Weatherhead, David (Scarborough West) 1:7-8, 1:10, 1:17, 1:44, 1:50-51, 1:54, 1:75-76, 3:25, 3:41-42, 3:45-46, 3:49, 3:64, 3:66, 4:4, 4:7-8, 4:11, 4:41, 5:5-6, 5:19, 5:22, 5:30, 5:32, 5:40, 6:5, 6:7, 6:10, 6:16, 6:33, 7:5-6, 7:9, 7:12, 7:25, 7:28, 7:33, 7:35, 7:39-41, 7:52, 7:62-63, 8:5, 8:19, 8:34, 8:45, 10:5-7, 10:23-24, 10:32, 11:4-5, 11:8, 11:16, 11:22, 11:34, 12:4, 12:12, 12:24-25, 12:31-33, 13:5-6, 13:8, 13:10, 13:15-16, 13:56-57, 15:5-11, 15:25-27, 15:33, 15:36-37, 15:40, 16:6, 16:10-11, 16:19, 16:21-22, 16:24, 16:31-36, 16:39-40, 16:44-48, 16:55, 17:4, 17:6, 17:12-16, 17:22, 17:29-37, 17:48, 17:51, 18:5, 18:8-15, 18:30-31, 18:36, 19:5, 19:15-19, 19:24-26, 19:30-33, 19:40, 19:47-48, 19:53, 19:58, 19:61-62, 19:65, 20:6-9, 20:25, 20:29, 20:32-33, 20:81-82, 20:95, 21:5, 21:7, 21:14, 21:16, 21:22, 21:25, 21:27-29, 21:35, 22:6-8, 22:18-19, 22:43, 22:45-50, 22:59, 22:61, 22:72, 23:6-8, 23:17-18, 23:22-24, 23:29, 23:33, 23:39, 23:41-46, 25:9, 25:13, 25:15-18, 25:20-21, 25:23, 25:28, 25:33, 25:38, 25:40, 25:42-48, 25:54, 25:60-63, 25:76, 26:8, 26:37-38, 26:40, 26:47, 26:58, 27:13, 28:4, 28:6-7, 28:9, 28:19-23, 29:5, 29:28-30, 29:42-44, 29:53-54, 29:57, 30:4, 30:6, 30:13-14, 30:16-17,

**Députés Présents****Président:**

## Vice-Chairman:

30:21, 30:26, 31:5-8, 31:12-13, 31:16-17, 31:18-19, 31:24, 31:39-42, 31:46, 32:9, 32:19-20, 32:33-37, 32:41-44, 32:48, 32:51-54, 32:57

—Portelance, Arthur (Gamelin) 1:7, 1:10, 1:35-38, 1:50-51, 1:54, 2:4-5, 2:16, 3:5, 3:14, 3:25, 3:30-31, 3:40-41, 3:58, 3:62-64, 4:35, 5:6, 5:32-33, 5:35, 5:39-40, 8:44, 10:30-32, 11:17, 12:28-31, 13:30, 14:6, 14:28, 14:30-31, 14:34, 14:37, 16:33, 16:46, 16:49-50, 16:54-55, 17:15, 17:24, 17:30, 17:42, 18:9-13, 18:19-21, 18:23, 18:26-27, 18:29-30, 18:34, 19:6, 19:8, 19:17-18, 19:30-34, 19:44, 20:14-15, 20:26, 20:66-68, 20:79, 21:6-7, 21:20-22, 21:24, 21:31, 22:15, 22:22-23, 22:71, 23:13-14, 23:34-35, 23:40, 23:42, 23:46, 23:51, 24:5, 24:10-11, 24:18, 24:20, 24:22, 24:24-25, 24:30, 25:27-28, 25:34, 25:62-68, 25:70, 25:74-76, 26:21, 26:31-32, 26:41, 27:5

—Alexander, Lincoln M. (Hamilton West) 1:10-14, 1:21, 1:23-24, 1:64-68, 1:70-71, 2:13, 2:15-16, 3:39-40, 4:8-10, 5:23-26, 5:36-38, 8:17, 8:19-24, 8:38-42, 10:5-6, 10:15-20, 11:4, 11:8-12, 11:16, 11:33-34, 14:6, 14:24-28, 14:31, 14:35-37, 15:7-9, 15:19, 15:21-22, 15:27-31, 16:20-21, 16:25-28, 16:31-32, 16:34-39, 16:46-48, 16:50-53, 18:6-8, 18:10-13, 18:18, 18:22-23, 18:25, 18:31-34, 19:9, 19:27-34, 19:37, 19:52, 19:54, 19:56-59, 19:63-65, 21:7-9, 21:18-22, 21:24-28, 21:32-33, 22:11-13, 22:16-19, 22:26-30, 22:34-37, 22:40, 22:44-48, 22:50, 22:52-53, 22:55-57, 22:59-65, 22:68-72, 23:18, 23:21-22, 23:24-25, 23:29-31, 23:35-39, 23:41-44, 23:47-48, 23:58, 24:11, 24:14-15, 24:17-19, 24:22, 24:28-30, 25:12, 25:16, 25:18-21, 25:26-27, 26:10-15, 26:38-39, 26:47-48, 26:55-58, 27:6-7, 27:9-11

—Badanai, Hubert (Fort William) 14:32-33

—Barnett, Thomas S., (Commox-Alberni) 22:50-52, 22:53-54, 22:57-61, 22:63, 22:65-68, 22:70, 22:72, 25:48-51, 25:57-60

—Borrie, Robert (Prince George-Peace River) 1:18-23, 1:49-50, 2:7-10, 2:12, 2:15-16, 3:8-11, 3:50-53, 3:64-66

—Brewin, Andrew F. (Greenwood) 12:16-18, 12:23

—Broadbent, J. Edward (Oshawa-Whitby) 1:15, 1:32-33, 4:20-23, 6:21-23, 7:8-12, 7:23, 20:11, 20:16-17, 20:23-24, 20:31, 20:38, 20:42, 20:45-46, 20:50-52, 20:63-64, 20:66, 20:79-80, 20:88, 20:93-94, 21:33-34, 22:6, 22:15, 23:6, 23:17-18, 23:27-28, 23:38, 24:23, 24:25-26, 25:15-16, 25:22-25, 25:29-30, 25:33, 25:35-36, 25:71, 25:74-75, 26:17-22, 26:34-35, 26:40-41, 26:48-54

—Caccia, Chas L. (Davenport) 1:7, 1:54-56, 1:76, 2:13-15, 3:31-32, 6:23-24, 6:30-32, 7:38-39, 7:41-43, 10:22, 11:29-30, 13:5-6, 13:13-15, 13:20, 13:23-26, 13:28-30, 13:32, 13:34-35, 13:39, 13:41, 13:46-47, 13:49, 13:54, 13:56, 13:62, 14:6-11, 14:25-28, 14:30-31, 14:33-35, 16:19-21, 25:9-14, 25:16-19, 25:21, 25:26, 25:30-31, 25:37-39, 25:45

—Cullen, Jack, (Sarnia) 1:7-8, 6:12-15, 7:7-8, 7:34-35, 7:36-37, 7:48, 7:52, 7:54, 8:24-27, 8:44-45, 10:20-22, 11:22-25, 14:15-17, 16:21, 20:18, 20:69, 20:71, 20:74-75, 20:78, 21:27-28, 21:30-31, 22:9, 22:13-14, 22:34, 22:38-40, 22:42-43, 22:47-48, 22:59, 23:44-45, 25:20-21, 25:28-29, 25:39-40, 25:42-43, 25:45, 25:53-54, 26:32-34, 26:58, 28:7-14, 28:18-19, 28:22, 31:30-33, 31:43-44, 31:46, 32:20-21

—Cyr, Alexandre (Gaspé) 6:5, 6:19-21, 6:28-29

—Deakon, Walter (High Park) 19:34-37, 28:17-18, 30:15-16

—Dionne, Charles-Eugène (Kamouraska) 5:36, 11:17-18, 19:9

—Forrestall, J. Michael (Darmouth-Halifax East) 3:19-21

—Francis, Lloyd (Ottawa West) 2:5-7, 3:16-19, 4:10-15, 5:8, 5:12-15, 5:18, 5:38, 6:7, 7:6-8, 7:13, 7:19-20, 7:28, 7:33-34, 7:36-37, 7:44-46, 7:49-51, 7:54-60, 8:35-37

## Vice-président



- Gilbert, John, (Broadview) 12:25-28
- Hopkins, Leonard Donald (Renfrew North) 17:15, 17:37-42
- Knowles, Stanley H. (Winnipeg-North Centre) 1:7, 1:14-17, 1:39-44, 1:58-64, 2:10-13, 2:15-16, 3:14-16, 3:27-30, 3:32-35, 3:40-41, 3:58-60, 3:62, 3:65, 4:12-13, 4:27-32, 5:33-36, 6:8, 6:10-11, 7:13-14, 7:17-19, 7:21-22, 7:25, 7:28-29, 7:31, 7:43-46, 7:49-52, 8:8, 8:11, 8:27-30, 8:32-34, 8:42-43, 10:7, 10:9, 10:12-15, 10:23-24, 10:26-29, 11:4, 11:12-17, 15:5-7, 15:9-10, 15:14-15, 15:18-19, 15:22-24, 16:8-9, 16:13-16, 16:23-24, 16:30, 17:9-10, 17:13-14, 17:24, 19:18, 19:22-23, 19:28-29, 19:40, 19:42-45, 19:59-60, 19:64-65, 20:20-25, 31:45-46, 32:55-56
- Knowles, William D. (Norfolk-Haldimand) 7:12, 7:15-16, 7:21-22, 7:32-33, 7:38, 7:48, 10:22-24, 11:18-22, 13:23-27, 14:19-21, 16:11-13, 16:29-30, 18:23-24, 20:7, 21:23-24, 23:10-11, 23:15, 29:34-36, 32:48
- Lessard, H. Pitt, (LaSalle) 16:45, 25:31, 32:57
- Loiselle, Gérard (Saint-Henri) 20:19-20, 23:40-41, 23:57-58, 25:16-17, 25:32-33, 25:36-37, 28:10-11, 29:49-52, 30:24-25, 32:26
- McNulty, James C. (St. Catharines) 1:7, 18:12, 18:21, 19:36-37, 20:30
- Morison, John B. (Halton-Wentworth) 17:7-9, 31:17, 31:38-39, 31:43
- Murphy, Terrence C. (Sault Ste. Marie) 4:23-27, 10:24-26, 13:27-28, 17:17-20, 17:26-28, 20:19, 22:40-41, 22:45, 23:11-13, 23:21-23, 23:26-28, 31:8, 31:17-18, 31:36-38, 31:42, 32:16-19, 32:31-33
- Paproski, Steven (Edmonton Centre) 12:20-25
- Perrault, R.J. (Ray) (Burnaby-Seymour) 1:26-32, 1:44-48, 1:68-76, 3:11-14, 3:21-25, 3:35-39, 3:53-58, 3:66, 4:15-20, 4:38-41, 5:15-22, 5:27-30, 6:24-28, 6:32-33, 7:59, 15:9, 16:47, 19:18, 19:23-24, 19:52, 20:7-9, 20:36, 20:38, 20:41-42, 22:46, 23:18, 24:30, 25:43, 25:56, 25:61-62, 25:67, 25:69-70, 25:72-75, 29:18-22, 29:27-28, 29:39-40, 29:55-57, 30:6-15, 31:10-11, 31:20-22, 31:33-36, 31:40-41, 31:45, 32:21-26, 32:36-37, 32:42-43, 32:51-54
- Pringle, (Jerry) M.E. (Fraser Valley East) 13:43-45, 14:17-19, 15:39-40, 20:40, 20:44, 20:54, 23:25-26, 24:24, 25:14-15, 25:31-32, 25:37-38, 26:39
- Rose, Mark W. (Fraser Valley West) 25:41-42, 25:47-48, 25:52-55, 25:59
- Ryan, S. Perry (Spadina) 13:16-17, 13:41-43, 13:57, 14:11-14, 14:34-35, 16:34-35, 16:40-43, 16:54, 17:16-17, 20:13, 20:19, 20:25-26, 20:40, 20:48-49, 20:56-58, 20:66, 20:68-73, 20:75-76, 20:82-83, 20:85-90, 20:94-95, 31:8-9, 31:19-20, 31:22
- Skoberg, John L. (Moose Jaw) 15:37-39, 16:21-22, 16:28-29, 16:43-44, 17:28-30, 17:32-34, 17:43, 17:46, 19:5, 19:10-12, 19:16-17, 19:20-21, 19:24-26, 19:38-42, 19:46-48, 19:51-52, 19:53, 19:62, 20:9-11, 20:26-28, 20:32, 20:37, 20:43-45, 20:48, 20:54-55, 20:59, 20:60-67, 20:73-74, 20:78, 20:80-81, 20:84, 20:90-93, 21:6, 21:9-10, 21:13, 21:16-18, 22:9-10, 22:14-15, 22:16, 22:19-22, 22:24, 22:30-31, 22:33, 22:36-38, 22:43, 25:13-14, 25:25-26
- Thomas, Charles (Moncton) 13:13-16, 15:33-37, 17:4-7, 17:20-23, 17:30, 17:33-34, 17:37, 17:44-45, 17:47-48, 17:51, 18:13-18, 18:20-21, 18:24, 18:27-29, 18:32, 18:34-36, 19:12-15, 19:19-20, 19:24, 19:48-50, 19:60-65, 21:10-13, 21:28-30, 26:36, 26:41-47, 29:13-15, 29:22-27, 32:12-16, 32:30-31, 32:36, 32:38-44, 32:49-50

—Turner, Charles (London East) 1:7, 1:38-41, 3:42-45, 4:36-38, 5:7, 5:9-12, 5:22-23, 5:26, 5:38-39, 11:30-34, 13:29, 14:6-9, 17:46, 20:58-59, 20:72, 20:95, 22:32-33, 28:14-15, 29:43-44, 30:20-25, 31:11-16, 31:23-24, 32:27-30

—Whelan, Eugene F. (Essex) 1:7-8, 1:22, 1:33-35, 1:48-49, 1:58, 1:76, 3:46-49, 3:65, 11:25-28, 12:18-21, 12:32-33, 14:15-19, 14:21-24, 14:29-32, 14:34, 17:33, 17:35-37, 17:47-48, 19:54-55, 24:30, 25:56-58, 26:26-29, 26:30-31, 26:32, 26:35-37, 26:58

Also present:

—Hales, Alfred D. (Wellington) 15:22, 15:25-26, 15:28, 15:31-32, 16:16-20, 16:24-25, 16:27, 17:11-13, 17:14, 17:25-27, 19:5-8, 19:15-16, 19:19, 19:23, 20:6-7, 20:12-13, 20:25, 20:27-32, 20:34, 20:36-38, 20:40-42, 20:47, 20:49-50, 20:53, 20:55-56, 20:59, 23:8, 23:16-17, 23:19-20, 23:32-34, 23:39, 23:46-47, 23:54-57, 24:13-16, 24:18-27, 25:18, 25:30, 26:8, 26:15-17, 26:29-30

—Kaplan, Robert (Don Valley) 29:33-34, 29:37-39, 29:41-42, 29:52-53

—Lambert, Hon. Marcel (Edmonton West) 14:9-11

—La Salle, Roch (Joliette) 29:15-18, 29:40

—Lundrigan, John, (Gander-Twillingate) 12:12-16, 12:24

—Marshall, Jack, (Humber-St. George's-St. Barbe) 13:6-10, 13:30-34, 13:50-52

—Orlikow, David (Winnipeg North) 13:10-13, 13:34-37, 13:45-49, 13:55, 13:58-61, 18:18-19, 18:21, 27:11-13

—Peters, Arnold (Timiskaming) 13:17-22, 13:39-41, 13:52-56, 13:61-64, 18:30-31

—Ritchie, Gordon (Dauphin) 4:32-35, 7:17, 7:22-24, 7:29-31, 16:52-53, 19:38, 23:48-53, 24:5-10, 24:12-13, 26:22-26, 26:54, 30:17-20

—Roy, Marcel (Laval) 6:15-18

Autres députés:

## APPENDIX "A"

### MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, November 2, 1971.  
(56)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 11.10 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead presided.

*Members present:* Messrs. Broadbent, Cullen, Cyr, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Loiselle, Murphy, Perrault, Portelance, Prud'homme, Smith (*St-Jean*), Thomas (*Moncton*), Turner (*London East*), Weatherhead (14).

*Also present:* Messrs. Alexander and Skoreyko, M.P's.

The chairman tendered his resignation, and the clerk attending and having called for nominations, it was moved by Mr. Cullen and seconded by Mr. Prud'homme that Mr. Portelance be elected Chairman of this Committee.

There being no other nominations, the question being put on the said motion, it was resolved in the affirmative.

Thereupon, the clerk declared Mr. Portelance duly elected chairman of this Committee and invited him to take the chair.

Mr. Portelance took the chair and thanked the Committee for the honour bestowed upon him.

## APPENDICE «A»

### PROCÈS-VERBAL

Le mardi 2 novembre 1971.  
(56)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 11 h 10. M. Weatherhead préside la séance.

*Députés présents:* MM. Broadbent, Cullen, Cyr, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Loiselle, Murphy, Perrault, Portelance, Prud'homme, Smith (*Saint-Jean*), Thomas (*Moncton*), Turner (*London-Est*), Weatherhead (14).

*Autres députés présents:* MM. Alexander et Storeyko.

Le président offre sa démission et le greffier se déclare prêt à recevoir les candidatures. M. Cullen, avec l'appui de M. Prud'homme, propose M. Portelance au poste de président du Comité.

Comme il n'y a pas d'autres candidatures, la motion est mise aux voix et est adoptée.

Le greffier déclare ensuite M. Portelance dûment élu président du Comité et l'invite à présider la séance.

M. Portelance prend le fauteuil et remercie le Comité de l'honneur qu'il lui confère.

Thereafter, the chairman invited nominations for the election of a Vice-chairman.

Mr. Loiselle moved that Mr. Cafik be elected Vice-chairman of this Committee.

There being no other nominations, the question being put on the said motion, it was by a show of hands resolved in the affirmative: Yeas: 9, Nays: 1. The quorum being present, the other members declined to declare themselves.

At 11.20 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

Le président se déclare prêt à recevoir les candidatures au poste de vice-président.

M. Loiselle propose M. Cafik au poste de vice-président du Comité.

Comme il n'y a pas d'autre candidat, la motion est mise aux voix et est adopté à main levée par 9 voix contre 1. Comme il y a quorum, les autres membres refusent de se prononcer.

A 11 h 20 du matin, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Santosh Sirpaul,  
*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité,*  
Santosh Sirpaul

---





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, October 13, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 1

Le mardi 13 octobre 1970

Président: David Weatherhead

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# **Labour, Manpower and Immigration**

---

Respecting the White Paper  
on Unemployment Insurance

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# **Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration**

---

Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

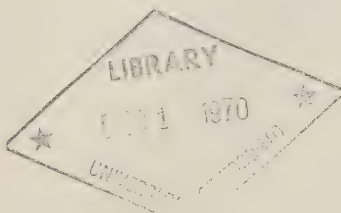
---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Arthur Portelance

and Messrs.

Alexander  
Badanai  
Borrie  
Broadbent  
Caccia

Cullen  
Dionne  
Forrestall  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Arthur Portelance

et Messieurs

Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)  
McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy

Paproski  
Perrault  
Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Muir (Cape Breton-The Sydneys) replaced Mr. Carter on October 6, 1970.

Mr. Perrault replaced Mr. Borrie on October 9, 1970.

Mr. Borrie replaced Mr. Francis on October 13, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys) remplace M. Carter le 6 octobre 1970.

M. Perrault remplace M. Borrie le 9 octobre 1970.

M. Borrie remplace M. Francis le 13 octobre 1970.



## ORDER OF REFERENCE

Friday, October 9, 1970.

*Ordered*,—That the White Paper entitled "Unemployment Insurance in the 70's" laid before the House, June 17, 1970, and the evidence adduced by the Committee in its study of the aforementioned matter during the Second Session of the 28th Parliament, be referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration.

ATTEST:

*Le Greffier de la Chambre des communes*

Alistair Fraser

*The Clerk of the House of Commons*

## ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 9 octobre 1970.

*Il est ordonné*,—Que le Livre blanc intitulé «L'assurance chômage pour les années 70», présenté à la Chambre, le 17 juin 1970 et les témoignages recueillis par le Comité à la suite des études faites sur la question précitée durant la deuxième session du vingt-huitième Parlement, soient déferés au comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

ATTESTÉ:

## MINUTES OF PROCEEDINGS

(1)

Tuesday, October 13, 1970.

[Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 3.40 o'clock p.m. this day for the purpose of organization.

*Members present:* Messrs. Alexander, Borrie, Broadbent, Caccia, Cullen, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Also present:* Hon. Bryce Mackasey, and Mr. R. Emard, M.P.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

Mr. Turner (*London East*) moved that Mr. Weatherhead be elected Chairman of this Committee.

There being no other motions, on motion of Mr. Cullen, it was,

*Resolved:* That nominations do now close.

The question being put on the first motion, it was resolved in the affirmative.

Thereupon, the Clerk of the Committee declared Mr. Weatherhead duly elected Chairman of this Committee and invited him to take the chair.

Mr. Weatherhead took the chair and thanked the Committee for the honour bestowed upon him.

The Chairman invited motions for the election of a Vice-chairman.

Mr. Whelan moved that Mr. Portelance be elected Vice-chairman of this Committee.

There being no other motion, on motion of Mr. Caccia, it was,

*Resolved:* That nominations do now close.

The question being put on the first motion, it was resolved in the affirmative.

Thereupon, Mr. Portelance was declared duly elected Vice-chairman of this Committee.

On motion of Mr. McNulty,

*Resolved:* That a subcommittee on Agenda and Procedure be comprised of Chairman, Vice-chairman, and five other members appointed by the Chairman after the usual consultations with the Whips of the different parties.

On motion of Mr. Portelance,

*Resolved:* That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence in a bilingual format.

## PROCÈS-VERBAUX

(1)

Le mardi 13 octobre 1970.

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 3 h. 40 de l'après-midi pour fins d'organisation.

*Députés présents:* MM. Alexander, Borrie, Broadbent, Caccia, Cullen, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Autres députés présents:* L'honorable Bryce Mackasey et M. R. Émard.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président du Comité.

M. Turner (*London-Est*) propose que M. Weatherhead soit élu président du Comité.

La présentation des motions étant épuisée, M. Cullen propose et il est,

*Résolu:* Que la période de mise en candidature soit close.

La première motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare alors M. Weatherhead élu président du Comité et l'invite à occuper le fauteuil.

M. Weatherhead occupe le fauteuil et remercie les membres du Comité de l'honneur qu'ils lui font en l'élevant président.

Le président se dit prêt à recevoir les candidatures au poste de vice-président du Comité.

M. Whelan propose que M. Portelance soit élu vice-président du Comité.

La présentation des motions étant épuisée, M. Caccia propose et il est,

*Résolu:* Que la période de mise en candidature au poste de vice-président du Comité soit close.

La première motion mise aux voix est adoptée.

Le président déclare alors M. Portelance élu vice-président du Comité.

Sur proposition de M. McNulty,

*Il est résolu:* Que le sous-comité du programme et de la procédure soit formé du président, du vice-président, et de cinq autres membres nommés par le président après avoir consulté comme il se doit les Whips des différents partis.

Sur proposition de M. Portelance,

*Il est résolu:* Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires des procès-verbaux et témoignage, sous format bilingue.

On motion of Mr. Knowles (*Winnipeg North Centre*),

*Resolved:* That the Committee print as a supplementary issue of its Minutes of Proceedings and Evidence, a sessional index prepared by the Library of Parliament.

On motion of Mr. Whelan,

*Resolved:* That the Chairman be empowered to hold meetings to receive evidence and to authorize the printing thereof when a quorum is not present.

Then pursuant to its Order of Reference, the Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman invited the witnesses, Messrs. Peter Fieger, President; Rod Frederick, First Vice-President; W. J. Sparks, Second Vice-President; Brother M. Lapointe, Director; G. R. Kirby; Norman Goble, Secretary General, R. D. Mosher, Deputy Secretary General, from the Canadian Teachers' Federation to come up to the table.

The Chairman introduced Mr. Fieger, who, in turn, introduced the other officials of his delegation.

Before questioning commenced, on motion of Mr. Portelance,

*Resolved:* That the brief submitted by the Canadian Teachers' Federation in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-12*).

The witnesses were questioned.

On motion of Mr. Knowles (*Winnipeg North Centre*),

*Resolved:* That the correspondence between Mr. Knowles and the Manitoba Teachers' Society including a memorandum entitled "On points of concern with respect to the proposed Unemployment Insurance Plan" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-13*).

There being no further questioning, the Chairman on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their appearance and they thereupon retired.

At 6.00 o'clock p.m., the Committee adjourned until 8.00 o'clock p.m. this evening.

## EVENING SITTING

(2)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reconvened this evening at 8.17 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Borrie, Caccia, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan-(10).

*Witnesses:* From the Canadian Welfare Council: Messrs. Reuben C. Baetz, Executive Director; M. Wheeler, Director of Research and Development, J. S. White, Program Director and Miss Patricia Godfrey Program Director.

Sur proposition de M. Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*),

*Il est résolu:* Que le Comité fasse imprimer, à titre de publication additionnelle des procès-verbaux et témoignage, un répertoire des travaux sessionnels, préparé par la bibliothèque du Parlement.

Sur proposition de M. Whelan,

*Il est résolu:* Que le président soit autorisé à tenir des séances dans le but de recevoir des témoignages et d'autoriser l'impression lorsqu'il n'y a pas quorum.

Conformément à l'ordre de renvoi, le Comité reprend alors l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président invite les témoins, MM. Peter Fieger, président; Rod Frederick, premier vice-président; W. J. Sparks, deuxième vice-président; le Frère M. Lapointe, directeur; G. R. Kirby; Norman Goble, secrétaire général; R. D. Mosher, secrétaire général adjoint de la fédération canadienne des enseignants, à venir prendre leur siège.

Le président présente M. Fieger, qui, à son tour, présente les autres membres de sa délégation.

Avant d'entreprendre l'interrogatoire, sur proposition de M. Portelance,

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais et en français et présenté par la Fédération canadienne des enseignants soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice A-12*).

Les témoins sont interrogés.

Sur proposition de M. Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*),

*Il est résolu:* Que la correspondance que se sont échangés M. Knowles et la Société des enseignants du Manitoba, y compris un mémoire intitulé «Points d'intérêt concernant le régime proposé de l'assurance-chômage» soit imprimée en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-13*).

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins et ceux-ci se retirent.

A 6 h de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 8 h du soir.

## SEANCE DU SOIR

(2)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à 8 h 17 du soir. Le président, M. Weatherhead occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Borrie, Caccia, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(10).

*Témoins:* Du Conseil canadien du Bien-être: MM. Reuben C. Baetz, directeur exécutif; M. Wheeler, directeur de la recherche et du développement; J. S. White, directeur du programme et M<sup>lle</sup> Patricia Godfrey, directeur du programme.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Mr. Baetz and invited him to introduce the other members of his delegation.

Thereafter, Mr. Baetz read his prepared statement, and before questioning commenced,

On motion of Mr. Portelance,

*Resolved:* That the brief submitted by the Canadian Welfare Council in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix A-14*).

The witnesses were questioned.

The questioning being concluded, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their appearance and thereupon they retired.

At 9.45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3.30 p.m., Wednesday, October 14, 1970.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente M. Baetz et l'invite à présenter à son tour les autres membres de sa délégation.

M. Baetz fait lecture ensuite de son exposé et avant d'entreprendre l'interrogatoire,

Sur proposition de M. Portelance,

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais et en français et présenté par le Conseil canadien du Bien-être soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice A-14*).

Les témoins sont interrogés.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins et ceux-ci se retirent.

A 9 h 45 du soir, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi, le mercredi 14 octobre 1970.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, October 13, 1970

• 1540

*[Texte]*

**The Clerk:** Gentlemen, I see a quorum. Your first item of business this afternoon is to elect a chairman of this Committee.

**Mr. Turner (London East):** I move that Mr. David Weatherhead be Chairman of the Labour Committee.

**The Clerk:** Are there any other motions? If not, could I have a motion to close nominations?

**Mr. Cullen:** I so move.

Motions agreed to.

**The Clerk:** I invite Mr. Weatherhead to take the Chair.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for this unexpected surprise.

The next item of business is a motion to elect a Vice-Chairman.

**Mr. Whelan:** I move that Mr. Portelance be Vice-Chairman.

**Mr. Caccia:** I move that nomination be closed.

Motions agreed to.

**The Chairman:** Nominations being closed, I therefore declare Mr. Portelance elected as your Vice-Chairman.

Gentlemen, there are certain usual items to be covered at the first organizational meeting of a Committee.

First of all, we would like a motion that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, Vice-Chairman and five other members appointed by the Chairman after the usual consultations with the whips of the different parties. This is the usual motion regarding a steering committee, which will be made up of seven members altogether.

**Mr. McNulty:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** The next motion is the usual one—that the Committee print 1,000 copies of its minutes of Proceedings and Evidence in a bilingual format.

**Mr. Portelance:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** The next motion required is that the Committee print as a supplementary issue of its Minutes of Proceedings and Evidence a sessional index prepared by the Library of Parliament.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** The next is that the Chairman be empowered to hold meetings to receive evidence and to authorize the printing thereof when a quorum is not present.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le mardi 13 octobre 1970

*[Interprétation]*

**Le greffier:** Messieurs, je vois qu'il y a quorum. Votre premier article de l'ordre du jour consiste à élire le président du Comité.

**M Turner (London-Est):** Je propose que M. David Weatherhead soit élu président du Comité du travail.

**Le greffier:** Y a-t-il d'autres motions? Si non, puis-je avoir une motion de clore les nominations?

**M. Cullen:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le greffier:** J'invite M. Weatherhead à ouvrir la séance.

**Le président:** Merci beaucoup messieurs de cette surprise inattendue.

Le prochain article constitue une motion pour élire un vice-président.

**M. Whelan:** Je propose que M. Portelance soit élu vice-président.

**M. Caccia:** Je propose que les nominations soient closes.

Motions adoptées.

**Le président:** Comme les nominations sont closes, je déclare M. Portelance élu vice-président.

Messieurs, il y a certains points qu'il faut ordinairement couvrir lors de la première réunion, dans l'organisation d'un comité.

D'abord, nous voudrions une motion selon laquelle le sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et de cinq autres membres nommés par le président, à la suite des consultations habituelles avec les whips des différents partis. C'est la motion habituelle quand il s'agit d'un comité de direction qui sera composé de sept membres.

**M. McNulty:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le président:** La motion suivante est la motion habituelle que le Comité imprime mille exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages sous un format bilingue.

**M. Portelance:** Je le propose.

Motion adoptée.

**Le président:** La prochaine motion est que le Comité imprime, en tant que publication supplémentaire à ses procès-verbaux et témoignages, un index parlementaire préparé par la bibliothèque du Parlement.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je le propose.

Motion adoptée.

**Le président:** Le prochain article propose qu'on donne au président le pouvoir de convoquer des réunions, de recevoir des témoignages et d'en autoriser l'impression, lorsqu'il n'y a pas quorum.

[Text]

**Mr. Whelan:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Gentlemen, we are now through the procedural aspects of the organizational meeting. It is our pleasure this afternoon to have with us a large delegation from the Canadian Teachers' Federation. I will call them to the head table now and then continue with our reference on Unemployment Insurance.

Gentlemen, it is my pleasure to present to you at this time Mr. Peter Fieger, the President of the Canadian Teachers' Federation. Mr. Fieger, would you introduce the other members of your delegation and give us a short opening statement.

**Mr. Peter Fieger (Canadian Teachers' Federation):** Mr. Chairman, first of all I would like to extend our congratulations on your election, and to your Vice-Chairman as well. I join in the hearty applause that your colleagues gave you a few minutes ago.

On my right I have Mr. Rod Fredrick, the First Vice-President of the Canadian Teachers' Federation. Next is Mr. W. J. Sparks, the Second Vice-President; Brother M. Lapointe, a past president of the Ontario Teachers' Federation and a member of the board of directors of the Canadian Teachers' Federation; Mr. G. R. Kirby from British Columbia is representing the President of the British Columbia Teachers' Federation and is a Director of our organization as well; Mr. Norman Goble, the Secretary General of the Canadian Teachers' Federation; and Mr. R. D. Mosher, the Deputy Secretary General.

**Mr. Cullen:** Mr. Chairman, on a point of order, is this the Canadian men Teachers' Federation, or do you not have any women on your executive?

**Mr. Fieger:** We have at the present time two ladies on our board of directors, which has a total membership of 19. The executive is totally made up of men at the present time.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Shame.

**Mr. Cullen:** I was just wondering. It is not exactly representative.

**The Chairman:** Order, please.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Why do you not tell us what percentage of teachers in Canada are male?

**Mr. Whelan:** That is what I wanted to ask.

**The Chairman:** Gentlemen, we will have lots of time for questioning later on. Perhaps we could have the opening statement now.

**Mr. Fieger:** The Canadian Teachers' Federation welcomes this opportunity to present its views, and wishes to express its appreciation of the courtesy shown by the Committee in permitting a late submission.

We speak for teachers in the ten provinces and territories of Canada. On their behalf, we have no hesitation in giving warm endorsement to certain statements made in

[Interpretation]

**M. Whelan:** Je le propose.

Motion adoptée.

**Le président:** Messieurs, nous avons maintenant terminé la procédure de la réunion d'organisation. Nous avons le plaisir d'avoir parmi nous cet après-midi une nombreuse délégation de la *Canadian Teachers' Federation*. Je vais les convoquer à la table du président et continuer à parler de l'Assurance-chômage.

Messieurs, je suis heureux de vous présenter M. Peter Fieger, président de la *Canadian Teachers' Federation*. M. Fieger, voulez-vous présenter les autres membres de votre délégation et nous faire une courte déclaration préliminaire.

**M. Peter Fieger (Canadian Teachers' Federation):** Monsieur le président, je voudrais d'abord vous féliciter de votre élection, et de même votre vice-président. Je me joins aux applaudissements cordiaux que vos collègues vous ont donnés il y a quelques minutes.

À ma droite, je vous présente M. Rod Fredrick, premier vice-président de la *Canadian Teachers' Federation*. À côté de lui, M. W. J. Sparks, second vice-président; le frère M. Lapointe, ancien président de la *Ontario Teachers' Federation* et membre du conseil d'administration de la *Canadian Teachers' Federation*; M. G. R. Kirby, de Colombie-Britannique, représente le président de la Fédération de la Colombie-Britannique et est directeur de notre organisation; M. Norman Goble, secrétaire général de la Fédération et M. R. Mosher, secrétaire général adjoint.

**M. Cullen:** Monsieur le président, question d'ordre, monsieur le président. S'agit-il de la Fédération des enseignants de sexe masculin ou y a-t-il des femmes qui font partie des cadres?

**M. Fieger:** À l'heure actuelle, deux femmes font partie du conseil d'administration composé de 19 membres. Les cadres sont formés uniquement d'hommes à l'heure actuelle.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est dommage.

**M. Cullen:** Je me demandais, ce n'est pas une situation précisément représentative.

**Le président:** À l'ordre s'il vous plaît.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pourquoi ne nous dites-vous pas quel est le pourcentage d'enseignants de sexe masculin au Canada?

**M. Whelan:** C'est ce que je voulais demander.

**Le président:** Messieurs, nous avons amplement de temps pour poser des questions plus tard. Pourrions-nous entendre la déclaration préliminaire en ce moment.

**M. Fieger:** La *Canadian Teachers' Federation* est heureuse d'avoir l'occasion de présenter ses vues et désire exprimer sa gratitude de la courtoisie manifestée par le Comité en lui permettant de présenter un mémoire.

Nous parlons au nom des enseignants des dix provinces et des territoires du Canada. En leur nom, nous n'hésitons pas à approuver certaines déclarations faites dans le

## [Texte]

the preamble to the White Paper on Unemployment Insurance. I quote:

"This country believes... in a more equitable distribution of our national wealth and a fulfillment of the expectations and the potential of all our people.

"The rewards of economic growth... are also for the widow or divorcee who has to raise her children alone... for the youth who has had to drop out of school to help his family and now finds his particular skill no longer needed... and for the man over forty who is jobless... because he is considered too old.

"Self-help takes time, and meanwhile income support in the form of government payments may be needed.

"Much time and thought will have to be devoted to coordination if we are to avoid allowing a maze of programs to operate in isolation to the possible detriment of citizens in need."

What we have been unable to do, after careful study, is to relate these statements to the proposals contained in the White Paper.

We note that it is conceded that half of the poor in Canada are working poor; it is further conceded that it is they who have the highest risk of unemployment. For them the problem is not one of occasional lack of gainful employment; it is a problem of chronic underemployment and deprivation. We are aware, too, that the incidence of unemployment is particularly heavy among those who are newly entering the work force from full-time education, and who have no previous history of employment. Yet what is offered is, in the words of the White Paper, "still an insurance scheme"—a plan which rests on acquired eligibility through previous employment, and which relates benefits to previous earnings. The assistance offered, both in terms of duration and in terms of the level of financial support, is in direct proportion to the previous level of prosperity of the recipient. This is a principle appropriate to private insurance, but is not an equitable foundation for the "service state".

• 1550

There is no doubt that the present unemployment insurance scheme, if it is to continue to exist, requires overhaul and reform. Proposals to improve the financial condition of the fund by drawing in groups with a low expectation of claims are not new. We have consistently opposed them on the grounds that they represent selective taxation of an inequitable kind. They are not made more attractive by the addition of benefits which are generally already enjoyed by those whom it is proposed to include, nor by the addition of a highly doubtful claim to universality. From our point of view, even within its own terms, the present proposal for amendment of the unemployment insurance scheme creates more difficulties and anomalies—and of a more baffling kind—than it resolves.

Our major reasons for opposition to the White Paper, however, are those stated in paragraph 3 of our brief, and I quote from that:

It is imperative that governments proceed with the formation of policies that will not merely be a series

## [Interprétation]

préambule du Livre blanc sur l'Assurance-chômage. Je cite:

«Ce pays croit... en une répartition plus équitable de notre richesse nationale, en la réalisation de nos aspirations et aux capacités de tous les habitants.

«Les fruits du progrès économique... sont destinés aussi à la veuve ou à la divorcée qui doit élever ses enfants elle-même... au jeune homme qui a dû quitter l'école pour aider sa famille et qui constate que son métier n'est plus en demande... au travaillant qui dépasse la quarantaine et qui est sans emploi... parce qu'on le considère trop âgé.

«L'auto-initiative exige du temps, et dans l'intervalle, on peut avoir besoin de revenus sous forme de paiements versés par le gouvernement.

«Il faudra consacrer beaucoup de temps et songer sérieusement à la coordination si nous voulons éviter qu'un nombre infini de programmes soient mis en vigueur isolément, peut-être au détriment de citoyens nécessaires.»

Après une étude attentive, nous n'avons pu relier ces déclarations aux propositions contenues dans le Livre blanc.

Nous remarquons qu'il y est admis que la moitié des pauvres au Canada travaillent dans des conditions médiocres; et que ce sont eux qui comportent le risque le plus élevé de chômage. Pour eux, le problème n'est pas celui de chômage occasionnel; c'est un problème de déprivation et d'emploi médiocre chronique. Nous remarquons aussi qu'il y a beaucoup de chômeurs parmi les gens qui viennent de terminer leurs études qui n'ont pas encore acquis d'expérience. Cependant, le Livre blanc n'offre toujours qu'un régime d'assurance qui repose sur l'accessibilité à un emploi en fonction d'un emploi antérieur et établit un rapport entre les avantages à obtenir et le revenu antérieur. L'aide offerte, en fonction de la durée et du niveau d'appui financier est en proportion directe avec le niveau antérieur de prospérité du bénéficiaire. C'est un principe qui convient au domaine de l'assurance dans le secteur privé mais qui n'est pas un fondement équitable pour le secteur public.

Il n'y a aucun doute que le programme actuel d'assurance-chômage, s'il continue d'exister, demanderait d'être revu et réformé. Les propositions destinées à améliorer la condition financière du fonds en cotisant des groupes de travailleurs qui ne réclameront que rarement les prestations n'est pas nouvelle. Nous nous y sommes constamment opposés car ce dernier représente une taxation sélective qui n'est pas équitable. Ces propositions ne sont même pas rendues plus attrayantes du fait que l'on y ajoute des prestations qui sont généralement déjà offertes aux personnes que le programme se propose d'inclure, ni par l'addition d'une clause fort douteuse touchant l'universalité de ce programme. À notre point de vue, même dans ses propres termes, la présente proposition de modification du programme d'assurance-chômage crée davantage de difficultés et d'anomalies dont certaines sont outrageantes, des programmes.

Une autre raison majeure pour nous opposer au Livre blanc, cependant, c'est celle énoncée au paragraphe 3 de notre mémoire et je me permets de vous citer ce dernier:



## [Text]

of palliatives for some of the symptoms of social distress, but rather a broadly-based plan involving manpower training, retraining and allocation, provision for genuine equality of access to appropriate educational programs, vigorous programs of regional development and rehabilitation, economic measures aimed at a strong labour market and full employment, fiscal reform, and—as an early priority—the ultimate safeguard of a guaranteed income.

This is a time, to borrow the words of Senator Croll, to “break new ground and reach for new horizons”. In the current White Paper, we find no new ground nor any hope of new horizons.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Fieger. Gentlemen, before going into the questioning I would like to have the usual motion that the brief submitted by the Canadian Teachers' Federation in English and French be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. May I have such a motion?

**Mr. Portelance:** I so move.

**The Chairman:** Is there any comment on the motion? Motion agreed to.

**The Chairman:** Gentlemen, I would also like to remind you that we are meeting again tonight at eight o'clock to hear the Canadian Welfare Council. I think they may have a new name but it was formerly the Canadian Welfare Council. We are also meeting tomorrow afternoon at 3.30 p.m., on Thursday at 10.00 a.m., 3.30 p.m. and 8.00 p.m., and Friday at 9.30 a.m. That meeting on Thursday will be at 9.30 a.m. rather than 10.00 a.m. You all have a copy of the proposed hearings schedule in your offices. We have a pretty heavy schedule before us this week. I may remind you again that tonight we are hearing the Canadian Welfare Council at 8.00 p.m.

I am now open for questioning. Who would like to lead off the questions this afternoon. Mr. Alexander?

**Mr. Alexander:** Mr. Chairman, I just have a few questions.

## [Interpretation]

Notre approche, donc, se fonde sur la conviction que le besoin urgent existe d'un ensemble de mesures législatives qui, adoptées après ententes avec les gouvernements intéressés, tendraient à alléger et à soulager la misère au Canada; aussi croyons-nous que l'adoption d'une telle législation ne devrait tarder et que les efforts entrepris envers une telle réalisation ne doivent pas être contrecarrés par des démarches qui viseraient à adapter et modifier les remèdes partiels et imparfaits qu'accordent les lois actuelles. Les gouvernements se doivent en effet d'instituer des politiques qui ne soient pas tout simplement des palliatifs pour certaines manifestations d'infortune sociales, mais qui englobent plutôt un régime d'ensemble prévoyant, notamment: la formation, le recyclage et la répartition de la main-d'œuvre; l'admissibilité véritable et régulière à des programmes de formation appropriés; des programmes énergiques d'aménagement et de rétablissement régional; des mesures d'ordre économique prises en vue d'assurer une forte population active et le plein emploi; la réforme fiscale et—priorité première—l'attribution en fin de compte d'un revenu garanti.

Il est temps, cette fois, d'emprunter les paroles du sénateur Croll, «briser des barrières et tendre vers de nouveaux horizons». Dans le Livre blanc actuel nous ne trouvons ni nouvelles barrières ni espoir de nouveaux horizons.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Fieger. Messieurs, avant de passer à la période des questions j'aimerais obtenir la proposition habituelle afin que ce mémoire soumis par la Fédération canadienne des enseignants en anglais et en français, figure en annexe au procès verbal et témoignages de ce jour. Est-ce que je pourrais avoir une telle proposition?

**M. Portelance:** Je propose.

**Le président:** Des commentaires au sujet de la proposition?

La proposition est acceptée.

**Le président:** Messieurs, j'aimerais aussi vous rappeler que nous nous réunissons encore ce soir à huit heures afin d'entendre les témoignages du Conseil canadien du Bien-être. Je pense que cet organisme porte une nouvelle raison sociale, mais il s'agit anciennement de Conseil canadien du Bien-être. Nous nous réunissons aussi demain à trois heures et demie, jeudi à dix heures du matin et à trois heures et demie de l'après-midi ainsi qu'à huit heures du soir, et vendredi à neuf heures trente du matin. La séance de jeudi commencera à neuf heures trente plutôt que dix heures. Vous avez tous reçu un exemplaire du programme des futures séances à vos bureaux. Votre programme est particulièrement chargé cette semaine. Je vous rappelle encore une fois que nous entendrons ce soir le Conseil canadien du Bien-être à huit heures du soir.

J'ouvre maintenant la période des questions. Qui veut débiter cet après-midi. Monsieur Alexander?

**M. Alexander:** Monsieur le président, j'ai juste quelques questions.



## [Texte]

I would take it Mr. Fieger that, when you state that you warmly accept the White Paper proposals, you mean that you are not quite enthusiastic about it. You feel, as representatives of some 200,000 people, that this is a good thing in a way but that you do not believe there should be any directives towards your group in order to pay for it, thereby becoming your brother's keeper. Is this the gist of the thing?

**Mr. Fieger:** No. This is not quite correct. We have stated in our brief that we are quite prepared, as teachers and as members of society, to pay for our share of any plan that would look after the social needs of our people.

**Mr. Alexander:** But this is not the type of plan?

**Mr. Fieger:** We do not feel that this one does or will do so.

**Mr. Alexander:** Have you any indication now as to what plan you think would serve this end?

**Mr. Fieger:** We are recommending, of course, that the whole social welfare program, as it is envisaged, should incorporate a guaranteed annual income as the minimum basis to work from. It is a total overview of the social welfare program of the nation that we are after.

**Mr. Alexander:** Do you not think the proposals in this White Paper are steps towards that end—a guaranteed annual income within a certain segment of society, the employable and the employed?

**Mr. Fieger:** We agree that they are steps but we think the steps are inadequate. We also do not think that there is any provision at all for the people who are just entering the labour force, the people who are the graduates of our school systems because the whole basis lies in the fact that they have to be employed before they are eligible for benefits. This takes in an increasingly large share of the labour market as there are more and more graduates coming out of our schools.

**Mr. Alexander:** Let me go into another area. I am very interested in this other part of your brief on page 5. It seems to me that what you are indicating is, primarily, that the school teachers with their several contracts have really in effect looked after themselves. As a result of accepting lower salary payments, you have several benefits through negotiated contracts which you believe are satisfactory for your needs and those of the some 200,000 teachers. Is this true?

**Mr. G. R. Kirby (Canadian Teachers' Federation):** Mr. Chairman, in reply to that I think it is fair to say that we have arranged between teachers and their employers across the country, through bargaining and negotiation, to take care of some of the weaknesses that presently exist so that when our people are in need there is some

## [Interprétation]

J'aimerais vous demander monsieur Fieger, que lorsque vous dites que vous acceptez avec chaleur les propositions du Livre blanc, vous mentionnez malgré tout que vous n'êtes pas tellement enthousiaste à son sujet. Croyez-vous, en tant que représentant environ 200,000 membres, que ce Livre blanc est une bonne chose en soi, mais que vous croyez par contre qu'il devrait avoir aucune directive visant votre groupe afin que ce dernier paie pour ce genre de programme, afin que vous deveniez en somme le soutien de votre frère. Est-ce exact?

**M. Fieger:** Non. Ce n'est pas tout à fait exact. Nous avons déclaré dans notre mémoire que nous sommes prêts en tant que professeurs et membres de la société de payer notre part pour tout programme qui prendrait à charge les besoins sociaux de notre peuple.

**M. Alexander:** Mais ne s'agit-il pas donc d'un programme de ce genre?

**M. Fieger:** Nous ne croyons pas que ce programme prêterait à ces choses.

**M. Alexander:** Avez-vous une indication quelconque à nous donner au sujet d'un programme quelconque qui pourrait servir ces fins?

**M. Fieger:** Nous recommandons, bien sûr, que l'ensemble du programme de bien-être, tel qu'il est conçu, devrait comprendre un revenu annuel garanti comme conditions minimums de départ. Nous croyons que nous devons réviser complètement les programmes de bien-être de la nation et c'est ce que nous faisons.

**M. Alexander:** Ne croyez-vous pas que les propositions du Livre blanc sont un pas dans cette direction, une garantie à l'intérieur de certains segments de notre société, les gens pouvant être employés et ceux qui le sont?

**M. Fieger:** Nous sommes d'accord sur le fait qu'il s'agit là d'un pas en avant mais nous croyons que ces pas sont inadéquats. Nous ne croyons pas qu'il y ait une disposition quelconque touchant les personnes qui rejoignent les forces laborieuses, les gens qui sortent de nos écoles, car l'ensemble du programme repose sur le fait que ces gens devront avoir été à l'emploi de quelqu'un avant qu'ils soient éligibles à des prestations. Ce phénomène couvre une partie de plus en plus croissante de la main-d'œuvre puisqu'il y a de plus en plus de diplômés qui sortent de nos écoles.

**M. Alexander:** Je passerai maintenant à un autre domaine. Je suis très intéressé par la déclaration de votre mémoire à la page 5. Il me semble que ce que vous dites est que, premièrement, les professeurs, grâce à leurs contrats se trouvent en effet être des professionnels. Puisque vous acceptez des salaires moins élevés, vous obtenez différents avantages sociaux au moyen de contrats négociés, qui selon vous sont satisfaisants pour vos besoins et ceux d'environ 200,000 professeurs. Est-ce exact?

**M. G. R. Kirby (Association canadienne des enseignants):** Monsieur le président, pour répondre à cette question je pense qu'il est utile de dire que nous avons pris des accords entre les professeurs et leurs employés à travers notre pays, au moyen de négociations, afin de prendre soin des faiblesses qui existent présentement

[Text]

kind of help for them. That is based on the particular needs of teachers in a particular province and according to the economy that is there. We do not say that these are perfect by any means but we do say that there is a structure of such insurance schemes and benefits already laid on.

**Mr. Alexander:** Let us get into some of the specifics then, Mr. Chairman, with respect to sickness. What do you have regarding your teachers in this area? How long are the benefits? How long do they have to be sick? What type of benefits do they receive? And is it comparable to what is in the White Paper or is it better?

**Mr. Kirby:** In most provinces there is a statutory provision to give sick leave credit on the basis of service, so that you have that. On top of that, there is often an arrangement whereby there is a self-insurance plan, that is, where teachers and school boards contribute to some kind of insurance plan for those needs that go beyond what is covered under statutory benefits.

As you can appreciate, any time that you have a prerequisite of service, those people beginning in the service will be without coverage. In this regard, the present plan has also a weakness, too, because you must be in the service before you do get coverage. In that sense, while they are somewhat different, they both share the same weakness. So you need something beyond that, beyond a service-related benefit.

**Mr. Alexander:** Let me ask you this, then. The programs or the contracts vary from province to province. Is this true?

• 1600

**Mr. Kirby:** Yes.

**Mr. Alexander:** Perhaps we can have the minimum rather than the maximum. Which province seems to give the minimum in terms of coverage for sickness?

**Mr. Kirby:** They are pretty well uniform in that regard. I think they are pretty well uniform across the country.

**Mr. Goble:** May I answer that?

**The Chairman:** Mr. Goble.

**Mr. Goble:** Without documents to hand I cannot quote the exact province. In the Atlantic area the provision may be as low as 12 days' sick leave by statutory arrangement in the first year of service, with the unused part being cumulative and carried over to future years. In most of the provinces there is a minimum grant of 20 days by statutory arrangement and in most of the provinces this becomes available immediately on entry into service.

As Mr. Kirby has pointed out, this statutory provision of cumulative sick leave in most parts of the country is

[Interpretation]

dans nos contrats lorsque nos membres avaient besoin d'assistance dans certains domaines. Ces accords sont basés sur les besoins particuliers des professeurs dans une province donnée, et sont conformes à la situation économique qui y règne. Nous n'assumons pas par là que ces contrats sont parfaits mais nous pouvons dire que certaines structures d'assurance et de prestations y sont déjà incluses.

**M. Alexander:** Monsieur le président, j'aimerais en arriver à quelques détails, qui touchent la maladie. Quelles sont les conditions que l'on fait à vos professeurs dans ce domaine? Quelle période couvrent les prestations? Pendant combien de temps peuvent-ils être malades? Quel genre de prestations reçoivent-ils? Est-ce que ce système est comparable à celui du Livre blanc ou est-il meilleur?

**M. Kirby:** Dans la plupart des provinces, il existe une disposition statutaire donnant des crédits de maladie basés sur des années de service, de plus bien souvent un accord concernant le programme d'assurance-groupe auquel contribuent les professeurs et les commissions scolaires. Il existe aussi un programme conjoint qui couvre les besoins dépassant ceux qui sont naturellement couverts par les prestations statutaires.

Comme vous pouvez l'apprécier, chaque fois que vous avez une période d'emploi préalable, ces personnes commencent à travailler sans être couvertes par ces programmes. À ce sujet le programme actuel comporte aussi des faiblesses, et vous devez être en service depuis un certain temps avant d'être couvert. Puisque le programme du gouvernement et le nôtre sont parfois différents, ils comportent néanmoins les mêmes faiblesses. Donc vous avez besoin d'une clause qui irait au-delà de ce genre de prestations reliées au service.

**M. Alexander:** Laissez-moi vous demander alors si les programmes ou les contrats varient d'une province à l'autre. Est-ce exact?

**M. Kirby:** Oui.

**M. Alexander:** Peut-être devrions-nous parler de minimum et non pas de maximum. Dans quelle province les prestations de maladie sont-elles les plus basses?

**M. Kirby:** Il n'y a guère de différence entre les provinces.

**M. Goble:** Puis-je répondre à cette question?

**Le président:** Monsieur Goble.

**M. Goble:** Je n'ai pas de documents sous la main et je ne peux donc pas vous dire la province exacte. Dans la région de l'Atlantique, le congé de maladie peut ne durer que 12 jours pendant la première année de service, les jours inutilisés étant cumulatifs et reportés d'une à l'autre. Dans la plupart des provinces, le minimum est de 20 jours et ce, généralement, dès l'entrée en service.

Comme l'a fait remarquer M. Kirby, à ce congé de maladie cumulatif obligatoire dans la plupart des régions du pays viennent s'ajouter les prestations supplémentaires versées à titre d'assurance. Dans le domaine de

## [Texte]

now supplemented by negotiated additional benefits paid for as insurance. I would like to add that one advantage of sick leave provisions in the teaching profession is that sick leave calculation, the calculation of its cost and the conditions of its award, these things are treated on their own. They are not mixed up with a scheme which is designed primarily for other benefits such as, for example, unemployment benefit.

**Mr. Alexander:** Yes. I notice you said that there is a differentiation between some provinces. You mentioned the East Coast as giving the minimum and some provinces you said have benefits immediately upon entering the school or the contract, as the case may be. Could you tell us in which provinces that set of references does not exist?

**Mr. Goble:** The pattern varies considerably. In Ontario, for example, the 20-day entitlement begins immediately on the beginning of employment, I believe. In Saskatchewan I believe it is immediate. Going from memory here and subject to error, I believe in Manitoba it is spread through the year. Two days' entitlement are gained at a time during the first year of employment, two days per month of service.

**Mr. Alexander:** Yes. Those are the three provinces. You are saying that all the other provinces are covered immediately.

**Mr. Goble:** Immediate coverage is the most general pattern, yes.

**Mr. W. J. Sparks (Second Vice-President, Canadian Teachers' Federation):** In Quebec, for example, 15 days is the number in a contract.

**Mr. Alexander:** Fifteen days?

**Mr. Sparks:** Right, and it is cumulative, as Mr. Goble indicated.

**Mr. Alexander:** Let me touch on another area that I am interested in. That is, your specifics of concern on page 4. You were quite interested in the universality of coverage, yet at the same time you take exception to the fact that the small entrepreneur, being a most important element in our society, seems to have been ignored by this paper. Do you have any further thoughts in that regard?

**Mr. Fieger:** As to what?

**Mr. Alexander:** As to why you believe that the person who is on a self-employed basis should be covered. Is this an easy thing to administer, the self-employed person, whether it be a taxicab driver or an insurance salesman? I am thinking of franchise holders and people of that nature. Do you anticipate any difficulties in trying to extend coverage to them?

**Mr. Fieger:** I appreciate that there would be difficulties, particularly with regard to defining what is unemployment and what is employment. However, we have done so in many other cases. We now have self-employed people covered under the present Unemployment Insurance Act, do we not, with regard to fisherman, for example?

## [Interprétation]

l'enseignement, les dispositions concernant les congés de maladie ont un avantage particulier. En effet, on calcule les congés de maladie et leur coût, on détermine les conditions dans lesquelles ils sont accordés sans mélanger tout cela avec les dispositions d'un régime différent comme par exemple celui de l'assurance-chômage.

**M. Alexander:** Oui. Vous avez dit qu'il y a une distinction entre certaines provinces. Vous avez dit que les provinces de la côte Est accordaient les prestations minimales et que quelques provinces accordaient des prestations dès l'entrée en service. Savez-vous quelles sont les provinces dans lesquelles ces dispositions n'existent pas?

**M. Goble:** La situation varie considérablement. En Ontario, par exemple, l'employé a droit aux 20 jours de congé de maladie dès son entrée en service. En Saskatchewan, il y a droit immédiatement. Il me semble, si ma mémoire est bonne, qu'au Manitoba, les genres de congés sont accordés au fur et à mesure. Pendant sa première année de service, l'employé aura droit à 2 jours par mois de service.

**M. Alexander:** Oui. Ce sont là les trois provinces. Les autres accordent immédiatement les prestations.

**M. Goble:** Généralement oui les prestations sont accordées immédiatement.

**M. W. J. Sparks (deuxième vice-président de la Fédération des professeurs canadiens):** A Québec, par exemple, le chiffre de 15 jours est dans le contrat.

**M. Alexander:** Quinze jours?

**M. Sparks:** Oui, et comme l'a dit M. Goble, ces jours peuvent s'accumuler.

**M. Alexander:** Je voudrais aborder une autre question qui m'intéresse. A la page 4, vous vous dites intéressés par l'aspect universel du régime mais vous craignez que le Livre blanc n'ait oublié le petit entrepreneur qui est pourtant un élément essentiel dans notre société. Avez-vous des observations à faire à ce sujet?

**M. Fieger:** A quel sujet?

**M. Alexander:** Pourquoi pensez-vous qu'un travailleur indépendant devrait être assuré? Pensez-vous qu'il soit facile de résoudre le problème de l'assurance des travailleurs indépendants, qu'il s'agisse de chauffeurs de taxi ou de courtiers en assurance? Ne craignez-vous pas que l'on se heurte à de nombreuses difficultés en voulant les faire participer au régime?

**M. Fieger:** Il y aurait évidemment certaines difficultés, particulièrement pour établir une distinction entre le chômage et l'emploi. Toutefois, nous l'avons déjà fait bien des fois. Des travailleurs indépendants bénéficient, à l'heure actuelle, de la loi sur l'assurance-chômage; n'est-ce pas le cas des pêcheurs par exemple?



[Text]

**Mr. Alexander:** That is a special case.

**Mr. Fieger:** Yes, but they are self-employed people. How do you define when they are unemployed and when they are employed? I am sure that the machinery for definition could be worked out.

**Mr. Alexander:** Yes. I am inclined to go along with you, sir. I am just trying to ascertain from you whether you think there would be any great difficulty in bringing this within the scope of the White Paper.

**Mr. Fieger:** We feel that ordinarily in these cases where you have self-employment it is a small enterprise and many times it depends on the individual. He is just as liable to sickness or loss of income as the employed person because his total income rests on his own individual physical capability.

**Mr. Alexander:** Thank you. I see the Chairman looking at me.

**The Chairman:** I will come back to you on the second round.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I would like to ask the witnesses some questions that relate directly to this brief, but before I do so I wonder if I may ask as a preliminary question whether the Manitoba Teachers' Society is part of your Federation and whether their views are reflected in this brief.

**Mr. Fieger:** Yes. The Manitoba Teachers' Society is a member of the Canadian Teachers' Federation and the President and the Assistant Secretary were at the meeting at which we drafted this proposal and they made their submission through the Canadian Teachers' Federation.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The reason I asked that question, Mr. Chairman, is because I received a letter dated August 28, 1970, from Mr. E. L. Arnett, the General Secretary of the Manitoba Teachers' Society, to which was attached a document entitled, "Memorandum on Points of Concern" with respect to the proposed unemployment insurance plan. I think I can be quite faithful to the letter, but to boil it down to a sentence or two it says that historically the Manitoba society has been opposed to the inclusion of teachers in an unemployment insurance scheme, and it gives two reasons for this. Then it says:

Because of the generally improved supply of teachers in Canada now it becomes conceivable that unemployed teachers might in fact benefit from an unemployment insurance scheme. To this extent it now appears more reasonable from the standpoint of both teacher and school board contributions.

I wish to go on, in what I hope is complete fairness, to say that the Manitoba Teachers' Society in its letter and memorandum to me had quite a few improvements that it wanted to make in the White Paper proposals, but certainly in the document there was not the complete opposition to the White Paper that there seems to me to

[Interpretation]

**M. Alexander:** Les pêcheurs constituent un cas d'espèce.

**M. Fieger:** Oui, mais ce sont néanmoins des travailleurs indépendants. Comment déterminez-vous s'ils sont en chômage ou s'ils sont employés? Je suis sûr qu'on peut établir un système de définition.

**M. Alexander:** Oui. Je suis d'accord avec vous. Je voulais simplement savoir si vous pensez que nous rencontrerions de grandes difficultés en voulant étendre à ces travailleurs les dispositions du Livre blanc.

**M. Fieger:** Généralement, les travailleurs indépendants représentent une petite entreprise et l'emploi dépend souvent de l'individu. Ce travailleur peut tomber malade ou perdre son revenu tout comme un employé puisque toutes ses ressources dépendent de son état physique.

**M. Alexander:** Je vous remercie. Je vois que le président me regarde.

**Le président:** Je vous donnerai la parole à nouveau pendant le second tour.

**M. Alexander:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je voudrais poser au témoin quelques questions sur son mémoire mais je voudrais tout d'abord savoir si la Société des professeurs du Manitoba fait partie de votre fédération et si ce mémoire traduit leur opinion.

**M. Fieger:** Oui. La Société des professeurs du Manitoba fait partie de la Fédération des professeurs canadiens et le président et le secrétaire adjoint se trouvaient à la réunion au cours de laquelle nous avons rédigé ces propositions auxquelles ils ont contribué.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'ai posé cette question, monsieur le président, parce que j'ai récemment reçu une lettre datée du 28 août 1970 de M. E. L. Arnett, secrétaire général de la Société des professeurs du Manitoba, à laquelle était joint un document intitulé «*Memorandum on Points of Concern*» concernant le régime proposé d'assurance-chômage. Je me souviens assez bien de la lettre selon laquelle la société du Manitoba s'est toujours opposée à ce que les professeurs fassent partie d'un régime d'assurance-chômage pour deux raisons. Il est dit ensuite:

L'offre en professeurs s'étant maintenant améliorée au Canada, il est maintenant concevable que les professeurs sans emploi puissent bénéficier d'un régime d'assurance-chômage. Cela semble maintenant plus raisonnable aussi bien du point de vue du professeur que du conseil scolaire.

En outre, j'espère que ma mémoire est toujours bonne, la Société des professeurs du Manitoba, dans la dernière lettre et le dernier mémoire qu'elle m'a adressés, voulait apporter certaines améliorations aux propositions contenues dans le Livre blanc mais ne s'opposait pas aussi fermement au Livre blanc que vous, dans votre rapport. J'ai été un peu surpris de cela car la Société des profes-



[Texte]

be in your brief. I was a little surprised at that point of view since it was stated so strongly by the Manitoba Teachers' Society and this was not reflected in your brief, but I cannot question you further because I notice that you do not have any Manitobans at the table today.

Mr. Chairman and Mr. Fieger, in one sense it is difficult for me to put questions to you or to take issue with your brief because there is a lot of language in it that I adore, and I use that word to say two things. First, that it is good but, second, that it is a bit in the area of rhetoric, the kind that some of us use at times. I like your reference to over-all, universal programs to new horizons, to a guaranteed income for everybody. I need not dilate on this; this is our language. We are at it all the time. That is confirmed.

**Mr. Fieger:** I am sure you are not suggesting that that includes a basic weakness in our argument, then!

**Mr. Broadbent:** We will assess your position now.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I find it a bit strange that you are for these things. You are for helping everybody; you are for broad social programs that meet our social problems and our social needs, but when there is a specific program before you in which you are invited to share—and you may be required to share in it by legislation—you say, "oh, no, I am a socialist; unless you want to socialize something I have got". This is an Irishman's approach to things, of course. I realize that you state this as a matter of judgment and maybe your judgment has to be respected just as much as mine.

• 1610

I find it on page 2 of the preliminary part of your brief, where you say in paragraph 4:

...the teachers of Canada are fully prepared, as citizens, to provide their fair share of financial support for a truly comprehensive program aimed at the elimination of deprivation and economic distress.

But then you go on to say that although you take that position, you do not feel that we can progress through this kind of measure, namely unemployment insurance, to something broader. I am prepared to admit that that is a matter of judgment, and that is your judgment. I wonder if there is not a case for the position that some of us take, namely that although we are idealists in the extreme, although we want this total thing, we are not going to sell short any program that goes part way.

I am not worried about programs that do not go all the way, preventing us from getting to the larger thing. I have been around here long enough to see initial programs get improved on. Is there not a case, in the light of your own approach, your own desires as teachers, to show your concern about society as a whole? Is there not a case for your carrying through with that by being part of this program that does seek to cope with one of the problems of present-day society, namely unemployment that can hit anybody, and which, as the Manitoba Teachers' Society says, can even hit teachers?

[Interprétation]

seurs du Manitoba était assez ferme et votre rapport ne mentionne absolument pas leurs remarques. Je ne pourrais pas plus avant car je vois qu'aucun Manitobain n'est là aujourd'hui.

Monsieur le président, monsieur Fieger, dans un sens il m'est difficile de vous poser des questions ou d'aborder certaines parties de votre mémoire car celui-ci contient des termes que j'adore. J'utilise ce mot volontairement pour exprimer deux choses: tout d'abord, ce langage est excellent mais d'autre part, cela fait un peu penser à un exposé de rhétorique. Vous parlez de programmes d'ensemble, universels ouvrant de nouveaux horizons et d'un revenu garanti pour chacun. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet; nous parlons ainsi continuellement.

**M. Fieger:** J'espère que vous ne voulez pas dire que cela cache une certaine faiblesse d'opinion!

**M. Broadbent:** Vous allez devoir reviser votre position.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je suis étonné de voir que vous êtes en faveur de tout cela. Vous voulez aider tout le monde; vous êtes partisan de vastes programmes sociaux qui répondent à nos besoins sociaux mais lorsque vous avez devant vous un programme particulier auquel on vous propose de participer, auquel même vous pouvez être obligé de participer, vous dites «oh non, je suis socialiste; à moins que vous ne vouliez socialiser quelque chose que j'aie». C'est un peu un langage d'Irlandais. Bien sûr, c'est une question d'opinion et votre opinion doit être respectée tout comme la mienne.

A la page 2 de la préface de votre rapport, au paragraphe 4 on peut lire:

... les professeurs du Canada sont prêts, en tant que citoyens, à accorder, dans toute la mesure du possible, leur soutien financier à un programme d'ensemble destiné à éliminer le dénuement et la pauvreté économiques.

Mais vous continuez en disant que, bien qu'ayant adopté cette position, vous ne pensez pas que l'on puisse accomplir les progrès prévus par l'intermédiaire des mesures proposées, à savoir l'assurance-chômage. Je suis tout à fait d'accord que cela reste une question d'opinion et que celle-ci est la vôtre. Je me demande si cela n'explique pas la position que certains d'entre nous adoptent; c'est-à-dire que bien que nous soyons idéalistes à l'extrême, bien que nous désirions voir tout ceci se réaliser, nous n'avons nullement l'intention de sous-estimer n'importe quel programme qui serait seulement partiel.

Je ne crains pas que les programmes incomplets nous empêchent d'atteindre la totalité de nos objectifs. J'ai travaillé ici depuis assez longtemps pour voir améliorer avec le temps les programmes de départ. N'est-ce pas là l'occasion, en fonction de votre propre méthode, de vos désirs de professeurs, de montrer l'intérêt que vous portez à la société tout entière? N'est-ce pas là l'occasion de participer à ce programme qui tente de faire face à l'un des problèmes que doit résoudre la société d'aujourd'hui, à savoir le chômage, mal qui peut atteindre toute personne, et, monsieur le président, comme l'Association des professeurs du Manitoba le fait remarquer elle-même, peut également atteindre les professeurs?

[Text]

**Mr. Fieger:** Mr. Chairman, I do not know if I can answer Mr. Knowles adequately. I got a little lost in the rhetoric, but basically I think our position is based not only on this particular brief, but also on a comprehensive study and a brief that we presented to the Committee on poverty. We are convinced that quite a large proportion of our children are suffering in school because of the lack of adequate social welfare programs.

We feel that the people who most need the protection of good unemployment insurance are the people in the low-income brackets, the people who are seasonally employed, the people who have not a history of continuous employment, the ones who receive the low wages. These also at the same time receive the low benefit. Even in this new proposal that you have, they still receive the low benefit, and we are concerned that it is not going far enough to help the people who really need the help. I am sure that others of my colleagues can add to this.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If I may say so, I base my appeal to you, if I can call it that, on your own premise. I recognize that you do not need it as much as some other people in society need it. But you are the people who have expressed your concern about these people in the lower bracket. If all you are doing is putting money into a fund to help those who need it, a need which you do not have, would that not be a commendable social purpose?

**Mr. Sparks:** Why label it insurance, Mr. Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I will be happy when the day comes when we have a guaranteed income plan for everybody and when all these things are in one. But at the moment, we do have insurance covering a whole lot of things. This is the concept that is being accepted in many fields, in medicine and old age and unemployment. Here is an area where people, by making a contribution, feel that what they get out of it is an insurance benefit to which they are entitled, rather than welfare. I hope that it will someday be updated or upstaged. In the meantime, I think there is moral value in a scheme from which people get something because it is a matter of right, and they feel it is a matter of right, because they have contributed to it.

I repeat, I am not asking you people to come into it for the benefits you are going to get out of it. I am asking you people to come into it for the high social purposes that you have given us in rhetoric as good as mine.

**The Chairman:** Mr. Lapointe, have you a comment on that?

**Brother M. Lapointe (Director, Canadian Teachers' Federation):** Yes. On that question, your teachers are ready to contribute, and we have stated it in the brief.

[Interpretation]

**M. Fieger:** Monsieur le président, je ne sais pas si je vais pouvoir répondre correctement à M. Knowles. Je me suis un peu perdu dans sa rhétorique, mais je crois pouvoir dire que notre position ne s'appuie pas seulement sur ce mémoire particulier, mais également sur une étude plus vaste et un autre mémoire que nous avons soumis au Comité de la pauvreté. Nous savons bien qu'une très grande proportion de nos enfants souffrent dans les écoles en raison de l'absence de programmes de bien-être réellement valables.

Nous savons que les gens qui ont le plus besoin de la protection d'une bonne assurance-chômage sont ceux dont le revenu est le plus bas, les employés saisonniers, les travailleurs qui ne peuvent trouver d'emploi permanent, ceux dont les salaires sont bas. Ce sont malheureusement ceux-là qui reçoivent les plus modestes prestations. Et même dans le cadre de vos nouvelles propositions, ils recevraient toujours les prestations les plus basses; nous pensons donc que ce nouveau programme ne va pas assez loin il n'aide pas suffisamment les gens qui en ont réellement besoin. Je suis persuadé que certains de mes collègues pourront soutenir mon argument.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si je puis m'exprimer ainsi, je fonderai ma réponse à votre déclaration sur vos propres arguments. Je reconnais que vous n'avez peut-être pas autant besoin de l'assurance-chômage que certains autres secteurs de la société. Mais vous nous avez fait connaître votre préoccupation concernant les employés à faible revenu. Si l'on vous demande tout simplement de verser de l'argent à une caisse qui aidera ceux qui en ont besoin, un besoin que vous ne connaissez pas vous-même, n'accomplirez-vous pas là un geste social recommandable?

**M. Sparks:** Pourquoi appeler cela une assurance, monsieur Knowles?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je serai vraiment très heureux le jour où nous mettrons sur pied un programme de revenu garanti pour tout le monde et où tous ces programmes seront fondus en un seul. Mais à l'heure actuelle, l'assurance recouvre de très nombreux secteurs. Dans bien des domaines, la médecine, les retraites, le chômage, on accepte cette idée. Dans le cas qui nous préoccupe, grâce à une cotisation, les gens ont l'impression de retirer des prestations d'assurance auxquelles ils ont droit plutôt que des prestations de bien-être. J'espère qu'un jour cela sera renouvelé, modernisé. En attendant, je pense qu'il y a une certaine valeur morale dans un tel régime, qui permet aux gens d'obtenir de l'aide parce qu'ils y ont droit, et ils pensent y avoir droit parce qu'ils y ont versé leur cotisation.

Je ne vous demande pas, je le répète, de vous associer à ce programme pour pouvoir retirer certaines prestations. Je vous demande de vous y associer dans un but social, idée que vous nous avez présentée tout aussi bien que moi-même.

**Le président:** Monsieur Lapointe, désirez-vous commenter cette déclaration?

**M. Lapointe (directeur de la Fédération des professeurs du Canada):** Oui certainement. A ce sujet, les professeurs sont prêts à faire leur part, nous l'avons précisé



**[Texte]**

and it has been repeated in many instances. My comment was the same as that of the former speaker. Why go through an insurance scheme? But it is more than that. It is also that teachers are ready to contribute. Does it have to be through a measure that also brings inequities with it?

It is not a matter of not contributing. We are in favour of a contribution, a universal one by every Canadian, even the self-employed, and we would rather see this contribution through a universal sort of thing as income tax rather than through an insurance scheme that brings inequities, and large inequities, to a group. It is not a matter of not contributing.

I think even half of our brief states that we are ready for a contribution on account of general welfare. So we ask the government, instead of going in the direction of insurance, to go in the direction of general welfare, maybe step by step in that direction if you cannot make it all-encompassing at first, but in a totally different direction. That in fact has the benefit that the people are receiving in the way in which you are going to get to that kind of thing.

Speaking of the matter of right, we feel that it is not a matter of right of having contribution. We would favour rather a natural right, that if you are in need as a citizen, you have to receive something, not because you have worked or not worked.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You have me with you when you talk about guarantees for everyone. When you talk about a natural right as being something better than insurance, I fully agree. But you lose me when you bring in the word "welfare", when you talk about contributing to a fund to help those who at the bottom of the scale. I think this defeats the very purpose that you have. However, Mr. Chairman, I will not continue longer. If the delegation is making the point that it is here today not so much to keep teachers out of the scheme as to get the scheme improved, that is good.

**The Chairman:** Mr. Knowles, I will come back to you in a minute in the second round if you wish. I will ask Mr. Goble if he has a comment. Then Mr. Borrie can start his questioning. Mr. Goble.

**Mr. Goble:** I wish to add two brief comments. I do not believe, Mr. Chairman, that it can be said that we are here to have this scheme improved. I think Mr. Knowles is inviting us to say that we believe in our philosophy, but we are ready to accept yours. We are not ready to accept that invitation, because we do not believe this other philosophy can possibly lead on the direction of ours.

Secondly, what is it that the unemployed need? We believe that what they need is financial support. That is not the same thing as to say that what they need is the scheme outlined in this White Paper. There are other and better ways of bringing them financial support, and we

**[Interprétation]**

dans notre mémoire, et cela a été répété à maintes occasions. Ma remarque sera la même que celle de mon prédécesseur: pourquoi passer par l'intermédiaire d'un régime d'assurance? Mais j'irai plus loin; je dirai que les professeurs sont prêts à contribuer. Mais cela doit-il se faire dans le cadre d'un régime qui amènerait des injustices?

Ce n'est pas que nous ne voulions pas contribuer. Nous sommes en faveur d'une contribution générale, provenant de tous les Canadiens, même des travailleurs indépendants; mais nous préférons la voir se faire dans le cadre des régimes d'ensemble, comme par exemple l'impôt sur le revenu, plutôt que dans le cadre d'un régime d'assurance, qui amène des injustices, des injustices qui peuvent être très graves pour un groupe quelconque de la société. Je le répète, ce n'est pas que nous ne voulions pas contribuer.

Je pense que la moitié de notre mémoire affirme que nous sommes prêts à faire notre part en ce qui concerne le bien-être général. Nous demandons donc au gouvernement de s'orienter vers un programme de bien-être général plutôt que vers un programme d'assurance; peut-être faut-il avancer pas à pas dans cette direction si l'on ne peut pas réaliser, de prime abord, un programme d'ensemble; mais il convient de se diriger dans une direction totalement différente.

En ce qui concerne la question du droit, nous pensons qu'il ne dépend pas du fait d'avoir contribué au régime; nous pensons qu'il s'agit d'un droit naturel, que si vous vous trouvez dans le besoin, vous devez recevoir de l'aide, en tant que citoyen, et non pas en tant que travailleur ou chômeur.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous parlez de garanties pour chacun. Lorsque vous dites qu'un droit naturel serait meilleur qu'une assurance, je vous approuve également. Mais je ne vous suis plus du tout lorsque vous employez le mot «bien-être», lorsque vous parlez de verser des cotisations à une caisse destinée à aider les personnes situées au bas de l'échelle sociale. Je pense que cela va à l'encontre de votre but même. Néanmoins, monsieur le président, je ne continuerai pas à parler plus longtemps. Si les représentants d'aujourd'hui désirent souligner qu'ils ne visent pas tant à exclure les professeurs du régime proposé qu'à améliorer ce régime, cela est parfait.

**Le président:** Monsieur Knowles, vous pouvez reprendre la parole dans quelques minutes si vous le désirez. Je demanderais à M. Goble s'il désire faire une déclaration. Ensuite, M. Borrie pourra poser ses questions.

**M. Goble:** Je voudrais faire deux petits commentaires. Je ne pense pas que l'on puisse dire, monsieur le président, que nous sommes ici aujourd'hui dans le but d'améliorer le régime proposé. Je pense que M. Knowles désire que nous disions que nous croyons dans notre philosophie, mais que nous sommes prêts à accepter la vôtre. Nous ne le ferons pas, car nous ne pensons pas que votre philosophie puisse mener sur la même voie que la nôtre.

Ensuite, de quoi un chômeur a-t-il vraiment besoin? Nous pensons qu'il a besoin d'une aide financière. Ceci ne revient pas à dire que ce dont il a besoin est le régime proposé par le Livre blanc. Il existe d'autres moyens, de meilleurs moyens, de lui accorder une aide financière;

[Text]

cannot accept the blending of purposes here. We cannot accept the assumption that to say that the unemployed need financial support commits us or anyone to approval of this particular proposal for giving it to them.

**The Chairman:** Mr. Borrie.

**Mr. Borrie:** Thank you, Mr. Chairman. I think Mr. Goble has answered a question that has been raised by both Mr. Alexander and Mr. Knowles. There certainly is no doubt of the social conscience of teachers.

However, I did not intend to be as tactful as the other two gentlemen, because you appear to be in favour of the principle as outlined in the preamble of the White Paper, but really what you are saying is that you want the exclusion of teachers, that you feel that it is a good idea, but please do not gore my ox. Is this correct?

• 1620

**Mr. Goble:** If I may answer that, Mr. Chairman, no, I am afraid I must differ again. We are in favour of the principle outlined in those sections of the preamble that Mr. Fieger read at the opening of this hearing. We do not see that principle carried through into the proposals at all and we are not in favour of the undeclared other principles which animate the proposals in the White Paper. We are in favour of the statements made in the preamble. We do not see them carried through into the proposals. We are not in favour of the proposals. We do not think this is a good design outlined in the White Paper and we are opposed to the inclusion of teachers in the unemployment insurance scheme as this inclusion is part of what we see as an inherently faulty instrument.

**Mr. Borrie:** Yes, but is there not confusion in your presentation, Mr. Chairman, between what is considered as unemployment benefits compared to those you are trying to reach under welfare? I feel you are mixing the two in your brief. You are talking about matters which should be considered as welfare and confusing them with those things that are considered here under unemployment insurance.

**Mr. Goble:** I think, Mr. Chairman, the confusion arises because we have not sufficiently made clear our belief that unemployment benefit is inherently the wrong approach to today's problems, and by "we" I do not mean the delegation here nor this Committee, but this country. I think we are wasting our time today when we talk about unemployment benefit because what is needed is poverty benefit. It is an unhappy phrase. Poverty confers no benefit, shall we say, that will lead to escape from poverty. The unemployed, if they have a problem, have a problem of poverty. The wealthy man who happens to be without occupation has no problem except perhaps boredom. When unemployment is a problem it is because it is a problem of poverty. We are looking for a means of redress of the problems of poverty for people whether they are unemployed or merely under employed,

[Interpretation]

nous ne pouvons accepter que l'on mélange les objectifs. Le fait de déclarer qu'un chômeur a besoin d'une aide financière ne doit pas nous entraîner obligatoirement, nous ou quiconque, à approuver le régime particulier que vous proposez dans le but de leur accorder cette aide financière.

**Le président:** Monsieur Borrie.

**M. Borrie:** Merci, monsieur le président. Je pense que M. Goble vient de répondre à une question posée à la fois par M. Alexander et M. Knowles. Il n'y a aucun doute à ce sujet, les professeurs se préoccupent des problèmes sociaux.

Je ne serai pas aussi délicat que mes collègues; vous semblez vous déclarer en faveur des principes énoncés dans le préambule du Livre blanc, mais ce que vous désirez en fait, c'est que les professeurs soient exclus du régime proposé; vous pensez peut-être que l'idée est bonne, mais ne voulez pas être concernés. Est-ce exact?

**M. Goble:** Si vous me permettez, je vais répondre, monsieur le président. Ma réponse est non. J'ai bien peur de ne pas être d'accord là-dessus, une fois de plus. Nous sommes en faveur du principe souligné dans les articles du préambule que M. Fieger a lu à l'ouverture de cette audience. Nous ne retrouvons pas l'application de ce principe du tout dans les propositions et nous ne sommes pas en faveur des autres principes non déclarés qui soutiennent les propositions du Livre blanc. Nous sommes en faveur des déclarations faites dans le préambule. Nous ne les retrouvons pas dans les propositions. Nous ne sommes pas en faveur des propositions. Nous ne pensons pas que la structure soulignée dans le Livre blanc soit bonne et nous nous opposons à ce que les enseignants soient inclus dans le schéma d'assurance-chômage, cette inclusion faisant partie de ce que nous considérons comme un instrument essentiellement défectueux.

**M. Borrie:** Oui, mais n'y a-t-il pas confusion de représentation, monsieur le président, entre ce que l'on considère comme des prestations d'assurance-chômage comparé à ce que nous essayons d'obtenir en vertu du bien-être? Il me semble que vous mélangez les deux dans votre mémoire. Vous parlez de choses que l'on devrait considérer comme du bien-être et vous les confondez avec autre chose que l'on considère ici en vertu de l'assurance-chômage.

**M. Goble:** Je pense, monsieur le président, que la confusion est née du fait que nous n'avons pas précisé suffisamment clairement que nous pensons que les prestations d'assurance-chômage sont essentiellement la mauvaise façon d'aborder les problèmes d'aujourd'hui et quand je dis «nous» je ne parle pas de la délégation ici ni du Comité mais de ce pays. Je pense que nous perdons notre temps aujourd'hui en discutant des prestations d'assurance-chômage parce que ce dont on a besoin ce sont des prestations de pauvreté. Une phrase triste. La pauvreté ne procure aucun avantage qui, dirons-nous, permette de lui échapper. Quand les chômeurs ont un problème c'est le problème de la pauvreté. L'homme à l'aise qui se retrouve sans emploi n'a aucun problème excepté peut-être qu'il s'ennuie. Quand le chômage vient un problème c'est parce que c'est un problème de pau-



## [Texte]

inadequately employed, and whether, for example, they are, as the preamble to the White Paper says, widows or divorcees struggling to raise a family on a minimum income.

**Mr. Borrie:** Yes. All right. If I might direct your attention then to paragraph 3 where you go into the policy.

It is imperative that governments proceed with the formation of policies that will not be merely a series of palliatives for some of the symptoms of social distress, but rather a broadly-based plan involving manpower training, retraining and allocation, provision for genuine equality...

Is this not what the White Paper that you have studied says or am I reading the White Paper incorrectly and you are reading it correctly because unemployment insurance tied in with the subsequent referral to Canada Manpower will do just exactly that, will it not?

**Mr. Fieger:** But only in the very restricted field.

**Mr. Borrie:** In what sense do you mean that?

**Mr. Fieger:** The manpower training suggested in the White Paper is manpower retraining only in the technical trades. There is no academic retraining. There is no academic upgrading provided for.

**Mr. Borrie:** It is available. Yes, there is retraining under Canada Manpower through vocational schools, if I may correct you.

**Mr. Fieger:** That is not academic.

**Mr. Borrie:** Oh certainly the vocational program that the government has entered into with the provinces is one of the most extensive vocational training programs this country has ever entered into and they are currently on the go at the moment. Surely the Teachers' Association must be aware of these.

**Mr. Fieger:** Unfortunately, I have not seen these people in our schools.

**Mr. Borrie:** You will not find them in your schools, you will find them in vocational schools.

**Mr. Fieger:** And why not? Because they are getting vocational training not academic training.

**Mr. Borrie:** Because of the system you are constructing. You are chasing them out of the academic stream and putting them into the vocational stream which is a philosophy I do not completely endorse, but that is beside the point.

**Mr. Fieger:** Very, very specifically tell me, then, how does a teacher who has had one year of training and who is unemployed qualify for retraining under this plan and in what occupation?

## [Interprétation]

vreté. Nous recherchons une façon de mettre un terme aux problèmes de pauvreté pour les gens, qu'ils soient chômeurs ou simplement employés ou mal employés et par exemple qu'il s'agisse comme le dit le préambule du Livre blanc, de veuves ou de divorcées luttant pour élever une famille avec un revenu minimum.

**M. Borrie:** Oui très juste. Si vous permettez j'attirerai votre attention sur le paragraphe 3 où vous discutez de la politique.

Il est essentiel que les gouvernements mettent sur pied des politiques qui ne soient pas simplement une série de palliatifs à certains symptômes de détresse sociale mais un plan d'envergure comportant la formation, le recyclage et la répartition de la main-d'œuvre prévoyant une égalité véritable.

Ce n'est pas ce que dit le Livre blanc que vous avez étudié ou est-ce que je lis mal et vous le lisez correctement parce que l'assurance-chômage liée à un abouchement subséquent à un centre de main-d'œuvre du Canada aboutira précisément à cela?

**M. Fieger:** Oui mais seulement dans un domaine très limité.

**M. Borrie:** Dans quel sens exactement?

**M. Fieger:** La formation de la main-d'œuvre suggérée dans le Livre blanc est un recyclage de la main-d'œuvre uniquement en ce qui concerne les professions techniques. Il n'y a pas de recyclage académique. Il n'y a aucune provision pour le relèvement académique.

**M. Borrie:** Si, c'est disponible. Ce recyclage existe pour les centres de main-d'œuvre du Canada par l'intermédiaire d'écoles professionnelles si vous me permettez de vous corriger.

**M. Fieger:** Ce n'est pas académique.

**M. Borrie:** Mais oui certainement, le programme professionnel que le gouvernement a adopté avec les provinces est un des programmes de formation professionnelle les plus complets que ce pays ait jamais adoptés et il se déroule à l'heure actuelle. L'Association des enseignants est sûrement au courant de ces programmes.

**M. Fieger:** Malheureusement je n'ai pas retrouvé ces personnes dans nos écoles.

**M. Borrie:** Vous ne les trouverez pas dans vos écoles, vous les trouverez dans les écoles professionnelles.

**M. Fieger:** Et pourquoi? Parce qu'ils reçoivent une formation professionnelle et pas une formation académique.

**M. Borrie:** C'est à cause du système que vous établissez. Vous les écarterez du courant académique pour les mettre dans un courant professionnel et c'est là une attitude que je puis approuver entièrement mais ça n'a rien à voir avec la question.

**M. Fieger:** Dites-moi donc de façon très précise comment un enseignant qui a reçu une année de formation et qui est en chômage se qualifie au recyclage en vertu de ce plan et dans quelle profession?

## [Text]

**Mr. Borrie:** Certainly there would be allowances made for any person who is paying into unemployment insurance to have the availability of Canada Manpower resources which are to be extended. Do not look at Canada Manpower resources as they are today because I know there were some criticisms, but we can also find some things in favour of them.

**Mr. Fieger:** I do not know what section tells me this.

**Mr. Borrie:** Under the referral section. Any person who is drawing unemployment insurance is then referred to Canada Manpower through phases 1, 2, 3 and 4. There are referral systems so the man or the person can be retrained.

**Mr. Fieger:** In what occupation?

**Mr. Borrie:** That would be entirely between the individual and Canada Manpower. There is nothing within that section that says it would have to be vocational training, it could be academic.

**Mr. Fieger:** That is not covered in this brief.

**Mr. Borrie:** Oh yes it is.

**Mr. Kirby:** Mr. Chairman, I think we are pursuing a pointless argument here, but I would like to go on to one other related to this. First of all, the unemployment insurance does maintain a status quo at the moment that if you are in the very low paid service industries you will get an allowance when you are unemployed according to the salary you received as a worker, is that not right? This will go up to a maximum so those people who benefit most from it will be those people who are in a high rate of income and have a highly interrupted employment pattern. This is being maintained in the present system so this is a criticism of unemployment insurance as a vehicle unchanged. I think what should have been done was you should have had a very close look at the vehicle itself to see what was wrong with it at the moment and when you did that you would come to the Manpower Services which you are talking about and certainly the Manpower Services have not won the confidence of employers to date. You can go at random to just about any Manpower Office and ask what the job opportunities are, what they have registered, and what their future is for certain kinds of employment. However, when you go to the employers in that community you find an entirely different picture. As a matter of fact, they do not register their needs with the Manpower.

**Mr. Borries:** That is quite true, but on whom should you lay the blame, the employer or to the Canada Manpower Centre that has been established to provide that facility?

**Mr. Kirby:** All right. Let us go back to the point where we shared your vision and I think this is as far as we have got so far. We admit we share the vision of the White Paper, but from that point on you have been talking about the mechanisms of making the vision work. We now have to get down to the practical things and the

## [Interpretation]

**M. Borrie:** Quand quelqu'un contribue à l'assurance-chômage il y a certainement quelque chose de prévue pour qu'il puisse avoir accès à toutes les ressources des centres de main-d'œuvre du Canada. Je ne pensais pas aux ressources des centres de main-d'œuvre du Canada telles qu'elles sont aujourd'hui parce que je sais qu'elles sont en butte à certaines critiques quoiqu'on puisse trouver également des points en leur faveur.

**M. Fieger:** Je ne sais pas dans quel article on trouve cela.

**M. Borrie:** Dans l'article d'aboutement. Toute personne qui touche de l'assurance-chômage est ensuite aboutée à un centre de main-d'œuvre du Canada après avoir passé par les phases 1, 2, 3 et 4. Ce sont des systèmes d'aboutement qui permettent à une personne d'être recyclée.

**M. Fieger:** Dans quelle profession?

**M. Borrie:** Cela dépend entièrement de la personne et du centre de main-d'œuvre. Il n'y a rien dans cet article qui indique qu'il doit s'agir de formation professionnelle; il pourrait s'agir de formation académique.

**M. Fieger:** Ceci ne se trouve pas dans ce mémoire.

**M. Borrie:** Je vous demande bien pardon.

**M. Kirby:** Monsieur le président, je pense que nous n'aboutirons à rien dans ces discussions, mais j'aimerais passer à quelque chose qui est liée à ce point. Tout d'abord l'assurance-chômage maintient un statu quo pour le moment, à savoir que les personnes en bas de l'échelon dans l'industrie et qui se retrouvent en chômage touchent une prestation dépendante du salaire qu'elles touchaient comme travailleurs. C'est exact n'est-ce pas? Il y a un montant maximum fixé de sorte que les gens qui profitent le plus sont ceux qui ont le plus haut taux de revenu et qui ont un modèle d'emploi très irrégulier. Le système actuel maintient ce statu quo. C'est pourquoi on critique le fait qu'on ait conservé l'assurance-chômage comme système. Je pense que ce qu'on aurait dû faire ça aurait été d'étudier le système de très près pour voir où il faisait défaut à l'heure actuelle et ce faisant qu'on se soit adressé aux services de main-d'œuvre dont vous parlez. Il est certain que les services de main-d'œuvre n'ont pas gagné la confiance des employeurs jusqu'à présent. Vous pouvez prendre n'importe quel bureau de main-d'œuvre leur demander quelles sont les offres d'emplois qu'ils ont d'inscrites et quel est l'avenir de certains types d'emplois. Toutefois quand vous allez voir les employeurs d'une communauté le tableau qui s'offre à vous est totalement différent. En fait ils n'inscrivent pas leurs besoins aux bureaux de main-d'œuvre.

**M. Borrie:** C'est parfaitement exact, mais qui devrait-on blâmer l'employeur ou le Centre de main-d'œuvre du Canada qu'on a établi pour offrir ces services?

**M. Kirby:** Très bien. Revenons en arrière au point où nous étions d'accord parce que je pense qu'on n'ira pas plus loin dans la discussion. Nous avons reconnu que nous avions la même idée du Livre blanc mais à partir de ce moment-là nous avons commencé à discuter des mécanismes d'application. Il faut maintenant passer aux

## [Texte]

first thing we find is that there are some built-in flaws in unemployment insurance that have not been changed where certain people benefit most out from it and those who need it most do not get the maximum benefit out of it. That is a flaw in the mechanism right off the bat. The obvious instrument, then, to do away with it is the Manpower Service, the upgrading.

**Mr. Borrie:** Do you not feel a reduction in the amount the employee pays to unemployment insurance is a benefit to him? Do you not feel increasing the coverage to 96 per cent of the working force is a benefit?

**Mr. Kirby:** But why build in the other strata? Why build in that those who have will get the most and those who do not have will get the least?

**Mr. Borrie:** If the Teachers' Association were prepared to pay \$5 a week instead of 50 cents a week then possibly it could be done.

**Mr. Kirby:** It could not, sir.

**Mr. Borrie:** No, I think you are absolutely right. I have figures which resulted from our discussions on a guaranteed annual income and for us just to provide \$1,800 per year, it would cost \$4 billion.

**Mr. Fieger:** May I ask, sir, what is the total cost of the welfare programs in Canada at the present time?

**Mr. Alexander:** Almost \$4 billion.

**Mr. Borrie:** Mr. Chairman, I have one more question and then I will pass. There was some mention about jurisdictional problems which I found rather strange to have come across in the brief. We have had representations from fire fighters, government employees and nurses, but we have had no objection by provincial governments to the inclusion of their employees in the plan. Where do you find the jurisdictional problem or does this just relate particularly to teachers?

• 1630

**Mr. Goble:** Mr. Chairman, this thing bristles with jurisdictional problems. To cite one example, there is the matter of the conditions on which benefits may be withheld or delayed. This applies to the terms on which the would-be recipient terminated his employment. I would like to read the exact part—I believe I can find it quite quickly—because I rather like the chiding tone. It says:

Those who have been dismissed with just cause, or who have separated without good reason may be eligible for benefits after a period of disqualification.

I am not sure whether it is stated in the White Paper and, of course, we would not expect to find it there, who will do the finger wagging, but presumably it would be an agency of the federal department administering the plan.

## [Interprétation]

choses pratiques et la première chose à faire est de découvrir quelles sont les carences inhérentes à l'assurance-chômage qui n'ont pas été modifiées et qui sont telles que certaines personnes en profitent davantage et que ceux qui en ont le plus besoin ne sont pas ceux qui en profitent le plus. Dès le départ il y a une faiblesse dans le mécanisme. Il est clair que pour s'en débarrasser il faut avoir recours aux services de main-d'œuvre, au relèvement.

**M. Borrie:** Ne pensez-vous pas qu'une réduction du montant que l'employé verse à l'assurance-chômage constitue un avantage pour lui? Vous ne pensez pas qu'une protection de 96 p. 100 de la population active constitue un avantage?

**M. Kirby:** Mais pourquoi faire quelque chose pour l'autre strate? Pourquoi s'assurer que ce soit les nantis qui recevront le plus et ceux qui n'ont rien qui touchent le moins?

**M. Borrie:** Si l'Association des enseignants était prête à payer \$5.00 par semaine au lieu de 50¢ par semaine alors ça pourrait probablement se faire.

**M. Kirby:** Je ne crois pas, monsieur.

**M. Borrie:** Non je pense que vous avez parfaitement raison. J'ai là des chiffres que j'ai obtenus à la suite d'une discussion sur un salaire annuel garanti et pour nous garantir \$1,800 par année cela coûterait 4 millions de dollars.

**M. Fieger:** Puis-je vous demander, monsieur, quel est le coût total des programmes de bien-être au Canada, à l'heure actuelle?

**M. Alexander:** Près de 4 milliards de dollars.

**M. Borrie:** Monsieur le président, j'ai encore une dernière question. On a mentionné des problèmes de juridiction que je trouve étrange de voir figurer dans le mémoire. Nous avons eu des témoins des pompiers, des fonctionnaires et des infirmières et nous n'avons aucune objection à ce que les gouvernements provinciaux incluent leurs employés dans ce plan. Où trouvez-vous des problèmes de juridiction? Ou bien est-ce que cela s'applique particulièrement aux enseignants?

**M. Goble:** Monsieur le président, ceci fourmille de problèmes juridiques. Pour ne citer qu'un exemple, il y a la question des conditions en vertu desquelles les prestations peuvent être retenues ou remises à plus tard. Ceci s'applique aux termes en vertu duquel le bénéficiaire supposé a mis fin à son emploi. J'aimerais lire le texte exact—je pense que je peux le trouver rapidement, parce que j'aime son ton de réprimande. Il dit:

Ceux qui ont été congédiés pour un juste motif ou qui se sont séparés sans bonne raison peuvent être admissibles aux prestations après une période d'exclusion.

Je ne suis pas certain que ceci soit mentionné dans le Livre blanc et bien entendu, nous ne nous attendrions pas à la trouver là, mais il semble que ce serait un organisme du ministère fédéral qui le résume.



## [Text]

There are many reasons why a teacher may leave his employment and in instances where these are judged insufficient, there are procedures set out in provincial statute. The specifics vary from one province to another, but they commonly would include a hearing by a minister's board reference. The question of determining the justification or lack of justification that the teacher had for leaving his job is one that is within the jurisdiction of the provincial authority. Here is one instance. Are we going to have both the provincial and federal authority passing judgment on the same set of circumstances and which will take priority if their decisions are not in accord? There is also a problem and I believe Brother Lapointe can illustrate this in more detail as it applies to Ontario, of the restrictions that may be on the teacher taking or seeking another form of employment while his hearing is pending. Perhaps Brother Lapointe would like to add a comment on that.

**Brother Lapointe:** For example, there could be a delay of about three months with the board of reference. When the time has elapsed for the board of reference to be granted, the hearings take place and then the judgment is conveyed to the teacher. However, the teacher, for example, is bound not to take any other form of employment with another board, so the teacher cannot even go and enter into a contract with another school board.

Now during that time because there is a kind of hearing he could be disqualified or qualified by the federal agency while at the same time he is bound within certain rules, such as the one in Ontario that binds a teacher when judgment is being passed on his leaving an employment with or without cause.

**Mr. Borrie:** I am terribly sorry your brief did not present problems like this, rather than being so abjectly against the proposal. I think we could have learned a great deal and the department could have learned a great deal if your brief had stated those problems rather than just being outright against the program. It was rather unfortunate because I think you do have a great deal to contribute to this.

**Brother Lapointe:** Mr. Chairman, could I comment on that?

**The Chairman:** Excuse me, please. Mr. Borrie, I will come back to you later.

**Mr. Borrie:** Yes.

**The Chairman:** We will have many more questions because other members want to get into the questioning. I am sure you will have a chance to make your comments later on.

**Mr. Whalen:** Mr. Chairman, on a point of order. The comment the member of the delegation was going to make was, no doubt, connected to Mr. Borrie's statement.

**The Chairman:** With the Committee's approval then, Brother Lapointe.

## [Interpretation]

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles un professeur peut quitter son emploi et dans les cas où celles-ci sont jugées insuffisantes, on prévoit des mesures judiciaires dans le statut provincial. Les données varient d'une province à l'autre, mais elles comprendraient une audience par un comité d'appel ministériel. La question de déterminer la justification ou l'absence de justification que le professeur a eue pour quitter son emploi relève de l'autorité provinciale. En voici un exemple. Allons-nous avoir à la fois l'autorité provinciale et l'autorité fédérale pour rendre un jugement sur le même ensemble de circonstances et qui aura la priorité concordante? Il y a aussi un problème et je crois M. Lapointe pourra l'illustrer avec davantage de détails étant donné qu'il s'applique à l'Ontario, de restrictions qui peuvent limiter la liberté d'action du professeur alors qu'il recherche une autre forme d'emploi en attendant son audience. Peut-être que le Frère Lapointe aimerait faire un commentaire à ce sujet.

**Le Frère Lapointe:** Par exemple, il pourrait y avoir un retard d'environ trois mois avec le conseil arbitral. Lorsque le temps est passé, les audiences peuvent avoir lieu et le jugement est transmis au professeur. Toutefois, le professeur, par exemple, est tenu à ne pas prendre une autre forme d'emploi avec un autre conseil, si bien que le professeur ne peut même pas conclure un contrat avec une autre commission scolaire.

Maintenant, pendant cette période parce qu'il y a une sorte d'audience, il pourrait être exclu ou inclus par un organisme fédéral tandis que en même temps il est tenu dans le cadre de certaines règles telle que celle de l'Ontario qui nuit au professeur lorsqu'un jugement a été rendu sur le fait qu'il quitte un emploi avec ou sans bonne cause.

**M. Borrie:** Je regrette de voir que votre mémoire n'a pas soumis des questions de ce genre, mais a été une manière si catégorique contre la proposition. Je pense que nous aurions pu apprendre beaucoup et que le ministère pourrait avoir appris beaucoup si votre mémoire avait exposé ces problèmes, plutôt que d'être catégoriquement contre les programmes. Ceci a été plutôt regrettable, parce que je pense que vous avez beaucoup à y contribuer.

**Le Frère Lapointe:** Monsieur le président, pourrais-je faire une observation à ce sujet?

**Le président:** Excusez-moi. Monsieur Borrie, je reviendrai à vous plus tard.

**M. Borrie:** Oui.

**Le président:** Nous aurons beaucoup d'autres questions parce que d'autres députés veulent poser des questions. Je suis sûr que vous aurez la possibilité de faire vos observations plus tard.

**M. Whalen:** Monsieur le président, j'invoque un point du Règlement. Le commentaire que le membre de la délégation devait faire était, sans aucun doute, relié à la déclaration de M. Borrie.

**Le président:** Avec l'approbation du Comité alors, le Frère Lapointe.



## [Texte]

**Brother Lapointe:** I have a comment on the last statement. We did not want to be negative in the sense that if we tried to pinpoint all sorts of inequities and anomalies for teachers in that brief, we could go on giving details of the nature that I have just given. However, if you look at all those things you find out that perhaps there is a completely different approach to the problem of helping people and this is why we have insisted on the other aspect in the brief. Why do it that way? Why not go do it another way that will not bring in all these inequities, instead of just listing a series of them?

**Mr. Borrie:** Brother Lapointe has just opened it up again. He should not have commented.

**The Chairman:** Mr. Borrie, you can come back a second time if you wish. Mr. Émard, you now have the floor.

**Mr. Alexander:** Mr. Chairman, I wonder if I could ask a question for clarification.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** If the Chairman and members of the Committee would allow me, following up on what Mr. Borrie said, I would like to have clarified the statement from page 5 which says:

Moreover, the exercise of judgment by an agent by means of the federal government...

I hope you will allow me this question, Mr. Chairman. Do you mean that as long as you have these contracts whereby the propriety of the dismissal is being considered by the boards that are set up vis-à-vis the individual, you do not want to see the government project a plan by which this particular person, whose status has not been finally determined, could be in a position to acquire unemployment insurance? Is this what you are saying? In other words, if there is a waiting period by which you could come to the *persona non grata* within your board, you would not want to see any plan in effect whereby he could take advantage of this while his status was still being determined? Is this what you are saying? Is this the judgment you are talking about?

**Brother Lapointe:** He is not *persona non grata*.

**Mr. Alexander:** As far as the unemployment insurance is concerned, he either is or he is not. I am trying to ascertain what you mean by the injection of the government's judgment. This is what I am trying to clarify in the illustration that was brought up if a person were dismissed. There is a hearing period or something of that nature during which his rights are determined and whether he was properly dismissed and so on and so forth. It is during this stage that you feel if the government should say he is entitled to something as a result of having contributed to a fund, the government is then imposing a decision at a particular time that you do not want it imposed. Is this what you are saying?

**The Chairman:** Mr. Mosher.

## [Interprétation]

**Le Frère Lapointe:** J'ai juste une observation à faire sur la dernière déclaration. Nous n'avons pas voulu être négatifs en ce sens que nous avons essayé d'indiquer toutes sortes d'injustices et d'anomalies à l'égard des enseignants dans ce mémoire, nous pourrions continuer à fournir les détails de la nature que ceux que j'ai fournis. Toutefois, si vous examinez toutes ces choses, vous trouverez qu'il y a peut-être une manière complètement différente d'aborder le problème qui consiste à aider les gens et c'est pour cela que nous avons insisté sur l'autre aspect du mémoire. Pourquoi ne pas le faire de cette manière? Pourquoi ne pas le faire d'une autre manière qui n'apportera pas toutes ces justices, au lieu juste de mentionner une série d'entre elles?

**M. Borrie:** Le Frère Lapointe vient juste de réouvrir ce problème. Il ne devrait pas avoir fait d'observation.

**Le président:** Monsieur Borrie, vous pouvez venir une seconde fois si vous le desirez. Monsieur Émard, vous avez maintenant la parole.

**M. Alexander:** Monsieur le président, je me demande si je peux poser une question pour éclaircir le problème.

**Le président:** Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Si le président et les membres du Comité veulent me le permettre, j'aimerais que l'on éclaircisse la déclaration de la page 5 qui dit:

En outre, le jugement que rendrait un fonctionnaire du gouvernement fédéral...

J'espère que vous me permettez de poser une question, monsieur le président. Voulez-vous dire que aussi longtemps que ces contrats existent en vertu desquels la propriété du congédiement est étudiée par les commissions qui sont établies vis-à-vis de la personne, que vous ne voulez pas voir le gouvernement établir un plan en vertu duquel cette personne particulière, dont le statut n'a pas été finalement déterminé, pourrait être dans la position d'acquiescer une assurance-chômage? Est-ce que vous dites? En d'autres termes, s'il y a une période d'attente, par laquelle on pourrait venir à la *persona non grata* dans le cadre de la commission, ne voudriez-vous pas voir un régime en vigueur par lequel il pourrait utiliser ceci tandis que son statut doit rester à établir? Est-ce que vous dites? Est-ce le jugement dont vous parlez?

**Le Frère Lapointe:** Il n'est pas *persona non grata*.

**M. Alexander:** En ce qui concerne l'assurance-chômage, il l'est ou il ne l'est pas. J'essaie d'établir ce que vous voulez dire par l'injection du jugement gouvernemental. C'est ce que j'essaie d'éclaircir dans l'illustration qui a été fournie si une personne est congédiée. Il y a une période pour l'audience, ou quelque chose de cette nature, durant laquelle ces droits sont établis et on détermine s'il a été renvoyé d'une manière convenable ou non. C'est au cours de ce stade que vous estimez si le gouvernement doit dire s'il a droit à quelque chose à la suite de ses cotisations à une caisse, le gouvernement impose alors une décision à une époque particulière que vous ne voulez pas voir imposée. Est-ce ce que vous dites?

**Le président:** M. Mosher.

[Text]

**Mr. R. D. Mosher (Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation):** Mr. Chairman, I would like to try to answer Mr. Alexander on this particular point.

Our objection here is the conflict of jurisdiction. The White Paper states those who have been dismissed with just cause or who have separated without good reason may be eligible for benefits after a period of disqualification. As Mr. Goble mentioned earlier, we are concerned that this means a federally appointed hearing board, perhaps, while, as Brother Lapointe has mentioned, there is at the same time under provincial jurisdiction in the Ontario case, a particular board of reference that is going to rule whether a teacher has left employment with just cause or not. We are not particularly concerned, in our discussion this afternoon, about whether or not that individual is receiving unemployment insurance.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. Mosher:** It is this conflict of jurisdiction.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Émard.

**M. Émard:** Monsieur le président, j'ai souvent entendu des enseignants dire qu'ils n'avaient pas besoin d'assurance-chômage parce qu'il n'y avait pas de chômage dans leur profession et je crois que la Fédération des enseignants partage cette opinion si je m'en rapporte au paragraphe 4 dans lequel il est écrit que le présent régime est:

...inspiré par le fallacieux prétexte d'une assurance;...

Je sais que pendant de nombreuses années les enseignants ont été dans une situation avantageuse parce qu'en fait, il n'y avait pas de chômage dans leur profession. La situation est toutefois différente, à mon avis, en particulier dans la province de Québec. Pendant les vacances, j'ai eu l'occasion, d'écouter à la télévision certaines entrevues dans lesquelles des enseignants représentaient, disaient-ils, environ 2,000 enseignants qui n'avaient pas été réengagés et qui ne croyaient pas avoir de travail. Pour demander l'intervention du gouvernement de la province, on a donné entre autres raisons que ces enseignants ne recevraient aucune prestation d'assurance-chômage.

• 1640

Je voudrais savoir ce qui arrivera des enseignants qui perdront leur emploi, c'est-à-dire qui ne seront pas réengagés. En outre, dans le domaine de l'enseignement, on demande des certificats de plus en plus élevés. J'imagine que prochainement des enseignants ne seront plus réengagés parce qu'ils n'auront pas les qualités requises. S'ils ne peuvent toucher de prestations d'assurance-chômage, qui s'occupera de ces gens?

**Mr. Sparks:** I would like to reply to that, in English, Mr. Émard.

**The Chairman:** Mr. Sparks.

**Mr. Sparks:** I am familiar with the Quebec scene you refer to and one of the problems happens to be our objections. Many of the first year people who have not

[Interpretation]

**M. R. D. Mosher (Secrétaire-général adjoint Fédération des enseignants canadiens):** Monsieur le président, j'aimerais essayer de répondre à M. Alexander sur ce point précis.

Notre objection ici est le conflit de juridiction. Le Livre blanc déclare que ceux qui ont été congédiés avec un motif juste ou ont quitté leur emploi sans bonne raison peuvent être admissibles aux prestations après une période d'exclusion. Comme M. Goble l'a mentionné antérieurement, nous nous préoccupons de ce que cela veuille dire à une commission d'audience nommée fédéralement, peut-être, tandis que, comme le Frère Lapointe l'a mentionné, il y a en même temps, en vertu de la juridiction provinciale dans l'état de l'Ontario, une commission particulière d'arbitrage qui doit décider si un professeur a quitté son emploi avec juste motif ou non. Nous ne nous soucions pas particulièrement, dans notre discussion de cet après-midi, de savoir si oui ou non, cette personne reçoit une assurance-chômage.

**M. Alexander:** C'est exact.

**M. Mosher:** C'est ce conflit de juridiction.

**M. Alexander:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** M. Émard.

**Mr. Émard:** Mr. Chairman, I often heard teachers say that they did not need unemployment insurance because there is no such thing as unemployment in their profession. Nevertheless I feel that the students federation is of the same opinion if I rely on the fourth paragraph where it is said that the actual plan is:

... inspired by the fallacious pretext of insurance...

I know that during a few years the teachers have been in a privilege situation because in fact there was no unemployment in their profession. But I feel that the situation is different especially in Quebec. During my holidays I have had occasion to listen on TV to certain interviews in which teachers were representing, as they said, about 2,000 teachers that did not have contracts and did not expect to be employed. In order to ask for the intervention of the government of the province, one of the reasons given was that these teachers would not receive no unemployment insurance benefits.

I would like to know what will happen to the teachers who lose their employment, I mean to say those that will not have new contract. For them all, in the teaching profession, certificates of higher and higher competence are required. I think that the time will come when teachers would not be able to be contracted again because they have not necessary qualifications. If they cannot get the unemployment insurance benefits, who is going to take care of these people?

**M. Sparks:** J'aimerais vous répondre en anglais, monsieur Émard.

**Le président:** Monsieur Sparks.

**M. Sparks:** Je suis au courant de la situation qui prévaut au Québec, et nos objections constituent l'un des problèmes. Plusieurs diplômés qui n'ont pas encore fait



## [Texte]

bring yet cannot get jobs, but under your scheme, the new plan, they would not get any money either. They would not be eligible for unemployment insurance. That is number one.

Number two, with respect to the problem that you bring in on qualifications, the 2,000 teachers you referred to were laid off from their previous work because they are not qualified and the Quebec government makes the decision on who is qualified and who is not. It happens this year that we still have space for qualified teachers in Quebec. As late as last week we had to send unqualified teachers to the Gaspé. So the two things are getting intertwined. One is qualifications for a teacher set by a provincial jurisdiction and another has to do with unemployment of these people who are unqualified or who cannot get jobs, who are not eligible under the new plan.

**M. Émard:** Mais peut-être que ces nouveaux professeurs, qui n'ont jamais eu l'occasion d'enseigner, se trouveront une situation cette année, par le fait même, ils en remplaceront d'autres qui ont enseigné pendant plusieurs années, parce que les nouveaux professeurs ont de meilleures qualifications que les anciens. Mais que ferez-vous de ces anciens professeurs qui vont perdre leur situation?

**Mr. Sparks:** That is a very good point. The question here, of course, would only be settled when we find out why the person was thrown out of a job. If he was disqualified from the job for a reason, let us say of incompetence, and he qualifies for unemployment insurance under your scheme that would be fine. However, if it is decided that he is not eligible for insurance he is no better off.

**M. Émard:** Mais je ne pense pas qu'on doive considérer la raison pour laquelle il n'a pas été réengagé, c'est tout simplement un ancien professeur, qui ne travaille pas. Un employé d'une usine, qui perd son emploi, est automatiquement éligible aux prestations d'assurance-chômage. Si le régime s'appliquait aux enseignants, alors, eux aussi seraient éligibles. Les choses étant ce qu'elles sont, il y aura éventuellement un surplus de professeurs et il faudra qu'ils puissent bénéficier des avantages de l'assurance-chômage ou ils s'en retourneront chez eux et ils n'auront absolument aucune protection.

**M. Lapointe:** Je voulais ajouter, monsieur le président, que l'idée d'un surplus de professeurs c'est quelque chose qui peut jouer dans un sens ou dans un autre. Jusqu'ici, les gouvernements des provinces ont pris des mesures temporaires en vue de parer au manque de professeurs. À l'heure actuelle, à mesure que le besoin de population se stabilise à un certain niveau, ces mesures temporaires disparaissent.

Les provinces avaient préparé un certain nombre de professeurs ou avaient laissé sur le marché des professeurs non qualifiés, mais il ne faut pas croire pour autant que ces gens-là quittent l'enseignement. Il faut plutôt considérer qu'on change maintenant les conditions d'entrée dans la profession en exigeant plus de qualifications et que la province ne cherche pas à former plus de professeurs que le nombre dont elle a besoin. Alors, les choses se stabilisent. Dire que tous ces gens-là ne retrouveront pas d'emploi, c'est croire qu'à tous les ans, il va

## [Interprétation]

leurs armes dans l'enseignement ne trouvent pas d'emplois et le nouveau régime ne leur donne pas droit non plus à une prestation. Ils ne sont pas couverts par l'assurance-chômage. C'est le premier point.

Quant à la seconde question, qui est celle de l'aptitude professionnelle, les 2,000 enseignants auxquels vous avez fait allusion ont été mis à pied, car ils n'avaient pas les titres requis; il appartient au gouvernement du Québec de décider qui est qualifié pour enseigner et qui ne l'est pas. Il advient que cette année, nous avons besoin au Québec de professeurs qualifiés. Pas plus tard que la semaine dernière, nous avons dû envoyer en Gaspésie des enseignants non qualifiés. Les deux questions s'enchevêtrent. L'une d'elles concerne les qualifications professionnelles établies par les autorités provinciales et l'autre le non-recrutement de ceux qui ne sont pas qualifiés ou qui ne trouvent pas de situation et qui ne sont pas admis à se prévaloir du régime.

**Mr. Émard:** It may happen that these new teachers who have never taught before will find employment in the current year by replacing others who have been teaching for many years, in view of the fact that new graduates have better qualifications than the former. What will you do with those former teachers who will be out of work?

**M. Sparks:** Voilà une bonne question. Elle ne sera réglée que lorsque nous pourrions déterminer les raisons qui ont motivé le renvoi de l'intéressé. S'il a été remercié pour incompétence, par exemple, et qu'il ait droit à des prestations d'assurance-chômage en vertu du régime, tout serait pour le mieux. Dans le cas contraire, si aucune prestation ne lui est consentie, sa situation n'en est guère améliorée.

**Mr. Émard:** I do not think that we should consider the reason why a contract has not been renewed. If a worker in an industry loses his job, he automatically becomes eligible for unemployment insurance benefits. If the same scheme applies to teachers they would also become eligible. Things being what they are, there will eventually be a surplus of teachers who should be eligible to unemployment benefits or they would return empty-handed and without any coverage whatsoever.

**Mr. Lapointe:** Mister Chairman, I would like to add that the idea of a surplus of teachers is something that can play both ways. Up till now, provincial governments have resorted to temporary measures to alleviate the shortage of teachers. Now that the needs of the people tend to level off at a certain point, these temporary measures are bound to disappear.

The provinces have trained a certain number of teachers and have left some unqualified others on the labour market, but one should not believe that these people are leaving the teaching profession. We should take into account that the conditions of access to the profession have changed in that higher qualifications are now required and that the province does not intend to train more teachers than are needed. The situation is levelling off. To allege that those teachers will not find employment is tantamount to believing that a new generation of teachers will crop up every year to succeed another.



[Text]

arriver une nouvelle génération de professeurs prêts à prendre la relève.

**The Chairman:** Mr. Goble, do you have some comments there?

**M. Goble:** Je veux dire, monsieur le président, que si le principe de l'assurance-chômage est mauvais, comme nous prétendons, il l'est aussi pour les instituteurs tout autant que pour tous les autres travailleurs.

**M. Émard:** Oui, mais le point de vue que je veux mettre en évidence, c'est que dans le passé, les professeurs ont toujours prétendu qu'il n'y avait pas de chômage dans leur profession. Maintenant, on s'aperçoit qu'il y en a. Alors, ne serait-il pas opportun qu'eux aussi participent au régime d'assurance-chômage quand ils seront sans travail? Il est bien de dire que les provinces limitent le nombre de professeurs, c'est vrai, mais au Canada, rien n'est limité. On ne limite pas le nombre d'avocats, de docteurs et de professeurs. Or, éventuellement, il peut arriver qu'il y ait un surplus et ces gens-là ne seront pas protégés.

**M. Lapointe:** Juste un dernier commentaire là-dessus; avec le présent régime, il y a toute une catégorie de ces gens-là qui ne seraient même pas couverts, qui ne pourraient pas profiter des bénéfices, question d'année de contrat, de la raison pour laquelle on quitte la profession et le reste. Alors, votre idée est bonne de couvrir les gens, mais quand on s'attache maintenant aux données ou aux propositions du plan, on s'aperçoit que, encore là, le but qu'on veut atteindre n'est pas atteint parce que toute une catégorie de gens n'en profiteraient même pas.

**M. Émard:** Mais...

**M. Lapointe:** Même dans la profession.

**M. Émard:** ...au lieu de vous opposer complètement au régime, pourriez-vous soumettre-vous pas certaines recommandations qui permettraient justement de couvrir ceux qui ne le sont pas à l'heure actuelle et pour qui le besoin s'en ferait sentir plus tard.

**Mr. Sparks:** We thought our plan would be a good one, Mr. Émard. A guaranteed annual income will look after those people we are concerned about and we are prepared to pay our shot. We want to make that very clear and I think we pay quite a bit through income tax.

**M. Émard:** Je suis content, ce que vous venez de dire est enregistré.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I have found this brief to be a most interesting if not a fascinating one. I welcome the expression in the opening paragraph of support for greater social justice and for a better economic situation for the disadvantaged. The Canadian Teachers' Federation have provided very many eloquent spokesmen in support of social measures of this kind.

I note with interest that you suggest you want a comprehensive welfare plan. What proposals do you suggest to cover every Canadian within your terms of reference? Before you answer I want to say that I have put in some service on the Finance Committee of the House of Com-

[Interpretation]

**Le président:** Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Goble.

**Mr. Goble:** Mister Chairman, I mean that if the principle of unemployment insurance is bad, as we submit, it is bad for teachers as well as for other working people.

**Mr. Émard:** Yes, but I wanted to stress that in the past teachers had maintained that no unemployment existed in their midst. Now we realize that there is. Would it not be appropriate for them also to participate in an unemployment insurance scheme in order to become eligible to the benefits of unemployment insurance when they are unemployed? It is very well to say that the provinces try to limit the number of teachers, that is true, but nothing is limited in Canada. You don't limit the number of lawyers, doctors and teachers. A surplus might eventually occur and these people would not be protected.

**Mr. Lapointe:** One more comment on this. According to the present scheme, a whole category of people would not be covered and would not be eligible to benefits, either because of their yearly contract or of the reason which motivated their leaving the profession and so on. Your suggestion then to protect these people is a good one but when you consider the terms or the proposals of the scheme you find out that the underlying aim is not attained due to the fact that a whole category of people would not be eligible under its provisions.

**Mr. Émard:** But...

**Mr. Lapointe:** Even in the profession.

**Mr. Émard:** ...instead of opposing the plan completely, why do you not submit measures that would extend cover to people who are not presently covered and who might be needing it at a later date?

**M. Sparks:** Nous pensions que notre régime était bon, monsieur Émard. Un revenu annuel garanti satisferait les besoins des travailleurs qui vous préoccupent et nous sommes disposés à payer notre écot. Nous voulons mettre cela bien au clair et je pense que nous y participons déjà pour une bonne part au moyen de l'impôt sur le revenu.

**Mr. Émard:** I am happy to note that this has been recorded.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, j'ai trouvé que ce mémoire était extrêmement intéressant, sinon fascinant. Le paragraphe introductif est bienvenu qui appuie une plus grande justice sociale et la création de meilleures conditions économiques pour les désavantagés. Plusieurs porte-parole éloquents de la Fédération canadienne des enseignants ont appuyé des mesures sociales de cette sorte.

J'ai noté avec intérêt la proposition que vous faites concernant un régime complet de bien-être. Quelles dispositions proposez-vous qui soient de nature à couvrir tous les Canadiens dans les limites de votre mandat?

## [Texte]

mons and on a number of occasions people came in with their comments on the White Paper on Taxation as follows: "We stand four square in support of greater taxation equity in Canada. We stand in support of progressive measures to help those who need assistance." Then they would proceed to attack every conceivable section of the White Paper. I remember one chap, I think it was in Calgary, Alberta, who was asked by one of the Committee members, "Well, what would you do to bring about the reforms you say are necessary in view of the fact that you have attacked every section of this White Paper?" "Oh," he said, "That is not our problem, that is your problem. That is what we pay members of Parliament for." Now you know the Canadian Teachers' Federation has access to a great deal of research assistance and I would like to ask what specific proposals you suggest to cover every Canadian within your terms of reference? Also, have they been costed out?

**Mr. Fieger:** Mr. Chairman, I would have to answer, no; they have not been costed out.

**Mr. Perrault:** I think that is quite important.

**Mr. Fieger:** Yes. Second, we feel that there have been studies carried on in Canada by the government that would give us some pretty accurate indications of what welfare and health programs are presently costing.

**Mr. Perrault:** What studies do you make reference to? Do you have the names of them there?

**Mr. Fieger:** I am sure that your economists have made these studies.

• 1650

**Mr. Perrault:** Surely you have a research section in the Canadian Teachers' Federation? I am sure you have given a great deal of thought to this subject.

The Chairman: Mr. Goble?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If we cannot get those reports, how do they get them?

**Mr. Goble:** Mr. Knowles has anticipated me, Mr. Chairman. Our domain of expertise, if we have one, is education, rather than public finance. Nevertheless, we are aware that there have been studies such as that reported on, to the Committee on Poverty, by Dr. Willard. We have not come here today ready to discuss Dr. Willard's proposals because we have not been able to find all the details. We would very much like to examine the details of that proposal at length and to prepare our reaction to them.

**Mr. Perrault:** The only concern I feel, as a member of the committee, is this: you have come before the Committee—and you are a respected organization—and you say that you can find, as you say so eloquently, no new ground nor any hope of new horizons in this proposal to reform UIC.

## [Interprétation]

J'aimerais dire, avant votre réponse, que j'ai fait partie du Comité des finances de la Chambre des communes et j'ai eu l'occasion d'entendre à plusieurs reprises des témoins qui venaient apporter leurs observations au sujet du Livre blanc sur la réforme fiscale; ils disaient: «nous appuyons sans réserve une plus grande équité fiscale au Canada. Nous appuyons les mesures progressistes qui viennent en aide aux nécessiteux.» Cela dit, ils prenaient à partie l'ensemble et chacune des propositions du Livre blanc. Je me souviens d'un témoin de Calgary, je crois, dans l'Alberta, auquel un membre du Comité demandait ce qui suit: «maintenant que vous avez critiqué tous les paragraphes du Livre blanc, que feriez-vous pour mettre en pratique les réformes que vous estimez nécessaires?» Il a rétorqué: «Oh, cela ne vous regarde pas, c'est votre affaire. Nous payons les députés pour cela.» Vous savez que la Fédération canadienne des enseignants peut se faire abondamment aider dans ses travaux de recherches et j'aimerais savoir quelles sont les propositions précises que vous soumettez en vue de couvrir chaque Canadien dans les limites de votre mandat? En avez-vous estimé également le prix?

**M. Fieger:** Je dois répondre par la négative, monsieur le président. Le coût n'en a pas été estimé.

**M. Perrault:** Je crois que c'est assez important.

**M. Fieger:** Oui. De plus, il me semble que le gouvernement canadien a déjà fait des études à cet égard qui pourraient nous donner des renseignements précis sur ce que coûteraient actuellement les régimes de santé et de bien-être.

**M. Perrault:** A quelles études faites-vous allusion? En avez-vous les noms?

**M. Fieger:** Je suis certain que vos économistes ont entrepris ces études.

**M. Perrault:** Vous avez certainement un service de recherche au sein de la fédération canadienne des enseignants? Je suis assuré que vous avez réfléchi en profondeur sur le sujet.

Le président: Monsieur Goble?

**M. Knowles (Winnipeg Nord-Centre):** Si nous ne pouvons obtenir ces rapports, comment les obtiennent-ils?

**M. Goble:** Monsieur Knowles m'a devancé, monsieur le président. Notre domaine en matière d'expertise touche l'éducation plutôt que les finances publiques. Néanmoins, nous savons que l'on a fait des études semblables à celles qu'a présenté M. Willard au Comité de la pauvreté. Nous ne sommes pas ici aujourd'hui pour discuter des propositions de M. Willard parce que nous n'avons pu découvrir tous les détails. Nous aimerions bien finalement étudier les détails de cette proposition et nous préparer à en discuter.

**M. Perrault:** Quant à moi, en tant que membre du Comité, voici ce que j'en pense: vous vous présentez devant le Comité mais vous êtes un organisme respecté et vous déclarez de façon si éloquente qu'il n'y a pas de nouveau terrain d'entente ni d'espoir de découvrir de

*[Text]*

You want to dismiss the plan without offering specific alternatives and this concerns me, especially in view of the fact that the teachers' federations in Canada, throughout the years, have taken great pride in the fact that year by year they make more progress, achieve more goals. They have outlined goals for the future. Surely you do not hope to achieve all of your goals overnight? Do you expect the government can achieve all of these goals overnight?

**Mr. Fieger:** No, but we are willing to help.

**Mr. Perrault:** You accept each year an improvement in your situation. We are suggesting that the Canadian worker deserves an improvement in his situation, and it is not going to be the millennium achieved in a twelve-month period.

**The Chairman:** Mr. Kirby, do you have a comment?

**Mr. Kirby:** Yes, Mr. Chairman. If we are going to get tacked down to talking about specific proposals and also nailed with the idea that we are not being constructive here, rather we are being destructive because our proposals are too idealistic, let us suggest this then about the White Paper. If we taken an educator's approach to it, we would turn it upside down—that every unemployed person would first go to your counselling service in order to find out why he is unemployed. Is he undertrained, is it a matter of reallocation of industry, or what is the problem?

**Mr. Perrault:** Well, Mr. Chairman...

**Mr. Kirby:** I would suggest, Mr. Chairman, that one of our problems here is that we find details about the Manpower counselling service almost non-existent in the White Paper, and our experience with it to date leads us not to have confidence in it as a counselling service.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, let me say this. I hope that Mr. Kirby has read the brief because page 26 of the White Paper calls for a new employment insurance plan based on the assumption that an integrated approach is vital from now on if Canada is to have a coherent and efficient social policy for the nineteen seventies. It goes on to outline the co-ordination which it is hoped will exist between Canada Manpower and UIC:

Interviews will take place at two points in the benefit stream. The aim of these sessions will be to assist the claimant in finding ways and means of improving his situation.

Establishment of a computerized inventory of all of the unemployed, planned so that the inventory will be refined to contain as much information as possible for use in various other government programs.

The plan also makes possible full benefits to be paid during periods of retraining. You know, this is a constructive approach to it. Surely it is progress?

*[Interpretation]*

nouveaux horizons à cette proposition visant à réformer la Commission de l'assurance-chômage.

Vous désirez rejeter le plan sans proposer des solutions de rechange spécifique et c'est ce qui m'inquiète, tout spécialement en vu du fait que les fédérations d'enseignants au Canada, au cours des années, ont affiché une grande fierté dans ce qu'il progresse davantage chaque année et qu'il réalise plus d'objectifs. Ils ont prévu des objectifs pour l'avenir. On espérait certainement pas réaliser tous vos objectifs du jour au lendemain? Croyez-vous que le gouvernement peut réaliser tous les siens du jour au lendemain?

**M. Fieger:** Non, mais nous désirons tout de même apporter notre aide.

**M. Perrault:** Vous acceptez que votre situation s'améliore à chaque année. Nous croyons que la situation du travailleur canadien mérite d'être améliorée et cet objectif ne peut-être atteint dans l'espace de douze mois.

**Le président:** Monsieur Kirby, avez-vous quelque observation à faire?

**M. Kirby:** Oui, monsieur le président. Si l'on nous oblige à parler des propositions spécifiques et si l'on nous laisse entendre également que nous ne travaillons pas d'une manière constructive mais plutôt destructive parce que nos propositions sont trop idéalistes, envisageons le Livre blanc de cette façon. Si l'on se met à la place des enseignants, c'est-à-dire que chaque chômeur irait trouver vos conseillers pour savoir pourquoi il est en chômage. Manque-t-il de compétence, est-ce une question de réorientation de l'industrie, ou quel est le problème?

**M. Perrault:** Monsieur le président...

**M. Kirby:** Monsieur le président, je pense qu'un de nos problèmes présentement est à savoir que nous trouvons que les détails sur la main-d'œuvre et le service des conseillers sont presque inexistant dans le Livre blanc et jusqu'à date, notre expérience à ce sujet nous montre que nous ne devons pas y avoir confiance, en tant que service des conseillers.

**M. Perrault:** J'espère que M. Kirby a lu notre mémoire parce que, à la page 26 du Livre blanc, on réclame un nouveau régime d'assurance-chômage fondé sur l'hypothèse qui veut qu'une méthode globale soit vitale dès maintenant si que le Canada doit avoir une politique sociale cohérente et efficace pour les années 1970. Cette politique tente à faire ressortir la coordination qui, on l'espère, existera entre la main-d'œuvre canadienne et la commission d'assurance-chômage:

Des entretiens auront lieu à deux moments différents pendant la prestation. Leur vu est de fournir à l'assuré l'assistance dont il pourra avoir besoin pour améliorer on sort.

L'établissement d'un ordinateur pour tenir à jour un répertoire de tous les sans travail vise à améliorer ce répertoire de façon qu'il contienne plus de renseignements possible pouvant servir à d'autres programmes de l'état.



**[Texte]**

I want to ask another question of these witnesses. They criticize what they call an insurance scheme. On page 2 of their preliminary remarks, they said:

Yet what is offered is, in the words of the White Paper, "still an insurance scheme", a plan which rests on acquired eligibility through previous employment, and which relates benefits to previous earnings.

I want to ask you whether there is any teachers' pension plan in Canada today which does not base most of its eligibility on previous earnings and years put in as a teacher? That is enshrined in existent teachers' plans, surely. Does your pension only go to deserving teachers?

**The Chairman:** Mr. Fieger?

**Mr. Fieger:** This would be quite correct.

**Mr. Perrault:** Well, why do you condemn it here?

**Mr. Goble:** Mr. Chairman, so many points have been made here, I am a little at a loss which one to answer. If I may go back to the beginning, first of all, and deal with the problem of guilt by association, we have been accused of the sins of others in bringing to the Committee on Finance, propositions which were totally negative and for which no alternative was offered.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I would like to just enlighten the witness. I did not...

**The Chairman:** I think we should let the witness answer the question.

**Mr. Perrault:** Well, I have cited this as an example.

**Mr. Goble:** I wonder if I may deal with that as an example. In the case of that committee, we offered in fact fully drafted alternative legislation, full draft legislation, referring to some of the points about which we were concerned, and we gave specific answers to the problem of paying for public services out of the money that would be diminished by the grant of certain exemptions that we asked for. We have gone on record as favouring a progressive schedule of income tax adjusted to the gradient necessary to compensate for higher exemptions at a lower level. So I really would like to disassociate ourselves from those into whose company we have been thrust.

Secondly, Mr. Chairman, we would very, very much like to have a look at Dr. Willard's plan. We really would, because we have some hopes that it might be the kind of guaranteed annual income plan that we favour.

We are not in favour of what has been called the demagrand approach. We are not in favour of the social insurance approach. We are in favour of the guaranteed annual income approach and we take comfort from the fact, as Senator Croll has pointed out, that a study of guaranteed income has been made by the Conservative

**[Interprétation]**

Le régime permet également de verser des prestations entières au cours des périodes de recyclage. Il s'agit là d'une méthode constructive. Il y a sûrement du progrès?

Je désire interroger une autre fois les témoins. Ils formulent des critiques sur le programme d'assurance. A la page 2 de leurs remarques préliminaires, ils déclarent:

Ce que l'on offre, selon le Livre blanc, c'est encore un programme d'assurance, un programme qui repose sur l'éligibilité acquise par un emploi antérieur et qui établit un rapport entre les prestations et les gains antérieurs.

Je vous demande s'il existe présentement au Canada un régime de pension pour les enseignants qui ne fonde pas presque entièrement son éligibilité sur les revenus antérieurs et les années qui sont au compte d'un enseignant? Ceci est incorporé sûrement dans les régimes actuels des enseignants. Est-ce que votre pension est versée seulement aux professeurs méritants?

**Le président:** M. Fieger?

**M. Fieger:** Ce serait tout à fait juste.

**M. Perrault:** Pourquoi condamnez-vous le régime?

**M. Goble:** Monsieur le président, il y a tellement de points qui ont été discutés présentement que je suis un peu embarrassé à savoir à quel je dois répondre en premier lieu. Tout d'abord, si je puis revenir au début et traiter du problème de la culpabilité par l'association, on nous a imputé toutes les erreurs des autres en faisant devant le Comité des finances des propositions qui étaient tout à fait négatives et pour lesquelles aucune solution de rechange fut proposée.

**M. Perrault:** Monsieur le président, je voudrais simplement éclairer le témoin. Je n'ai pas...

**Le président:** Nous devrions permettre au témoin de répondre à la question.

**M. Perrault:** J'ai fait cette citation à titre d'exemple.

**M. Goble:** Je me demande si je puis m'en servir comme exemple. Nous avons présenté en fait à ce Comité un projet de loi de rechange, se rapportant à certains points qui nous intéressaient, et nous avons répondu spécifiquement au problème de payer pour les services publiques avec l'argent qui serait diminué par l'accord de certaines exemptions et que nous avons réclamé. Par le passé, nous avons favorisé un barème progressif de l'impôt sur le revenu ajusté à l'échelle nécessaire pour compenser les exemptions plus élevées des revenus inférieurs. Aussi je voudrais vraiment que nous nous désolidarisions de ceux dont on nous a imposé la compagnie.

En deuxième lieu, monsieur le président, nous aimerions jeter un coup d'œil sur le projet de M. Willard. Nous le voulons parce que nous avons quelque espoir qu'il soit le genre de régime de revenu annuel garantie que nous favorisons.

Nous ne sommes pas en faveur de ce que l'on appelle la méthode de subvention à la population. Nous ne sommes pas en faveur de la méthode d'assurance sociale. Cependant nous favorisons celle du revenu annuel garantie et nous apprécions le fait, comme l'a fait remarqué le sénateur Croll qu'une étude de revenu garantie a été

[Text]

Party and was approved in principle, that the New Democratic Party has also made a study and has approved it in principle, that the Social Credit Party has made a study and have approved it in principle, I am sorry, Mr. Chairman, we have not got around to doing a study in the detail in which we hope that these bodies have but we would sure like to see what they have come up with.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, this does not answer the question I asked in that area. I suggested that perhaps we should have some specifics, if indeed they exist, and they should be costing them.

Now, Mr. Borrie has quoted one of the findings from one of the reports with which you associate yourself, that a guaranteed income plan would cost \$4 billion a year for an \$1,800 level, which is certainly inadequate for the workers of Canada. So if we regard the unemployment insurance plan as greater security for the unemployed, perhaps it is a step toward a guaranteed income plan. Perhaps it is a partial step towards this goal to which you aspire.

**Mr. Fieger:** I would like to assure the speaker that, on page 9 of our brief, in paragraphs 23 and 24, we do invite continuing dialogue between our organization and the government and other organizations to develop a comprehensive plan. We are prepared to go along with this and we would like to work with you people.

**Mr. Perrault:** I welcome your remarks, but surely the difference of opinion that exists here is because some of us feel that this is a step in that direction and it should not be dismissed because it does not achieve the entire goal.

One statement on page 2, Mr. Chairman:

Proposals to improve the financial condition of the fund by drawing in groups with a low expectation of claims are not new. We have consistently opposed them on the grounds that they represent selective taxation of an inequitable kind.

That is interesting in view of the fact that I have never had any representations from you, the Canadian Teachers' Federation, on behalf of the plight of senior citizens who are called upon to pay hundreds of dollars' worth of education tax from which they draw no direct benefits. They have educated their youngsters, one generation and perhaps two generations. Many of them may have been driven out of their homes today because they are forced to contribute to the support of education and teachers' salaries and yet draw no benefits. But you have never made any representations to me as a member of Parliament asking that this inequity be removed.

**Mr. Fieger:** I am sure, Mr. Chairman, that our various provincial organizations have made representation to provincial governments on behalf of senior citizens and on behalf of retired teachers at various times. I was not really aware that the federal government had an education tax. I thought it was a provincial tax.

[Interpretation]

faite par le parti conservateur et fut approuvée en principe que le nouveau parti démocratique a également fait une étude et l'a approuvé en principe, que le parti du crédit social a également fait une étude et l'a approuvé en principe, je regrette, monsieur le président, que nous n'ailions pu faire une étude détaillée des programmes de tous ces corps politiques, mais nous aimerions certainement savoir ce qu'ils ont atteint.

**M. Perrault:** Monsieur le président, ceci ne répond pas à la question que j'ai posée dans ce domaine. Je pense que nous pourrions peut-être obtenir des précisions si évidemment elles existent et elles pourraient les évaluer.

M. Borrie a cité une des inventions à partir d'un des rapports avec lequel vous vous associez, à savoir qu'un régime de revenu garantie coûterait 4 milliards par année pour un niveau de revenu de \$1,800, ce qui est certainement inapproprié pour les travailleurs du Canada. Si nous envisageons le régime d'assurance-chômage comme une mesure de sécurité plus grande pour le chômeur, il s'agirait peut-être alors d'un pas en avant vers la réalisation d'un régime de revenu garantie. Il s'agit peut-être d'un effort partial envers cet objectif vers lequel vous aspirez.

**M. Fieger:** A la page 9 de notre mémoire, aux paragraphes 23 et 24, nous demandons au gouvernement et aux autres organismes à poursuivre les discussions avec notre organisme dans le but de mettre en valeur un plan d'ensemble. Nous sommes prêts à agir en ce sens et nous aimerions partager le travail avec vous.

**M. Perrault:** Vos remarques sont acceptables, mais la différence d'opinion qui existe présentement provient du fait que certains d'entre nous croient qu'il s'agit d'un pas dans cette direction et on ne devrait pas le rejeter parce qu'il n'atteint pas l'objectif complet.

Voici une déclaration tirée de la page 2, monsieur le président:

Les propositions visant à améliorer l'aspect financier de la caisse en retirant dans les groupes, et en espérant de faible réclamation, ne sont pas nouvelles. Sur les motifs à savoir qu'ils représentent une imposition choisie d'une façon injuste.

Ce point est très intéressant parce que je n'ai jamais eu de revendications de la part de la Fédération canadienne des enseignants, se basant sur la situation des citoyens plus âgés qui sont appelés à payer des centaines de dollars d'impôt pour l'éducation, et dont ils ne tirent aucun avantage direct. Ils ont éduqué leurs jeunes dans une ou même deux générations. Aujourd'hui, plusieurs d'entre eux ont pu être chassés de leur demeure lorsqu'ils sont obligés d'apporter leur aide à l'éducation et au salaire des enseignants alors qu'ils n'en tirent aucun avantage. Mais, en tant que député, vous ne m'avez jamais fait aucune revendication dans le but d'étouffer cette injustice.

**M. Fieger:** Je suis assuré, monsieur le président, que nos différents organismes provinciaux ont, à diverses reprises, entrepris des démarches auprès des autorités provinciales au nom des personnes âgées et des enseignants à la retraite. Je ne savais pas vraiment que le gouvernement fédéral avait un impôt sur l'éducation. Je pensais qu'il s'agissait d'un impôt provincial.



[Texte]

**Mr. Perrault:** I am talking in terms of consistency in your line of argument in this brief, that if our policy is going to be that only those people who benefit from a plan should have to contribute to it, then we have some reform to do in other sections of our community.

• 1700

I wonder if the witnesses are aware, Mr. Chairman, that the cost of providing this kind of security for the workers of Canada will cost the average teacher 50 cents a week, and the top rate in 1975 will be 79 cents a week net for teachers who make \$9,000 a year. Do you really think that is too much to pay for the support of a program which is moving us toward greater security for the workers of Canada?

**Mr. Fieger:** My basic answer would be that it is much too niggardly for what we propose.

**Mr. Perrault:** Would you rather have your income tax increased by 30 per cent in order to support a guaranteed income plan?

**Mr. Fieger:** If that is necessary, yes.

**Mr. Perrault:** To provide for the \$1,800 level? Well, that is interesting information.

I would like to ask you this question. You say in your brief that you are concerned about the universality of the plan in view of the fact that the self-employed and provincial government employees are excluded. Yet on page 18 of the White Paper it says:

Up to now, provincial governments have been permitted to select the employees they wish covered. Henceforth the provincial governments will have the option to protect all their employees or none at all. At present, the provinces cover from 15 to 53 per cent of their employees.

Do you know of any provincial government which, to this time, has written to the federal government and stated that they will not participate in UIC on behalf of their employees?

**Mr. Fieger:** No, we do not, but we would be interested to know which ones have stated categorically that they will cover all their employees.

**Mr. Perrault:** But I point out to you that the White Paper very explicitly suggests that provincial government employees are eligible and your brief says that they are not eligible. Does that change your thinking about universal coverage?

**Mr. Fieger:** No.

**Mr. Perrault:** You still oppose it because of the self-employed being excluded.

Are you aware of the fact that the Minister of Labour has also made the statement that the situation of the self-employed will be reviewed with the possibility of bringing them in? Are you aware of that statement?

**Mr. Fieger:** I am glad that one of our points has had some consideration.

[Interprétation]

**M. Perrault:** Je continue dans la même ligne de pensée de ce mémoire, à savoir que si notre politique ne doit toucher que ceux qui tirent avantage d'une régie devraient y contribuer, alors nous devons apporter certaines réformes dans d'autres secteurs de notre société.

Monsieur le président, je me demande si les témoins se rendent compte du fait que pour offrir ce genre de sécurité aux travailleurs du Canada le seul moyen devra verser 50 cents par semaine et que le taux maximal en 1975 sera de 79 cents par semaine pour les enseignants gagnant \$9,000 par an. Pensez-vous que ce soit réellement une contribution trop élevée pour le financement d'un programme qui nous achemine vers l'offre d'une plus grande sécurité pour les travailleurs du Canada?

**M. Fieger:** Ma réponse serait qu'il est trop insuffisant pour ce que nous proposons d'accomplir.

**M. Perrault:** Préférez-vous que l'impôt sur le revenu soit augmenté de 30 p. 100 afin de financer les régimes du revenu garanti?

**M. Fieger:** Oui, si c'est nécessaire.

**M. Perrault:** Pour atteindre le niveau des 1,800 dollars? Eh bien, ces renseignements sont intéressants.

Je voudrais vous poser cette question. Vous dites, dans votre mémoire, que la portée générale du régime vous préoccupe vu que les gens qui travaillent à leur compte et les employés des gouvernements provinciaux en sont exclus. Pourtant à la page 18 du Livre blanc il est écrit:

Jusqu'ici les gouvernements provinciaux pouvaient, les employés qu'ils souhaitaient assurer. Désormais, ils pourront, soit, assurer tous leurs employés, soit n'en assurer aucun. A l'heure actuelle, les fonctionnaires provinciaux sont assurés dans une proportion allant de 15 à 53 p. 100.

Connaissez-vous un gouvernement provincial qui jusqu'à ce jour ait écrit au gouvernement fédéral pour lui dire qu'il ne participerait pas au Régime d'assurance-chômage pour le compte de ses employés?

**M. Fieger:** Non, nous n'en connaissons pas, mais nous désirerions savoir lesquels d'entre eux ont déclaré catégoriquement qu'ils assureraient tous leurs employés.

**M. Perrault:** Mais je vous signale qu'il est exprimé très explicitement dans le Livre blanc que les employés des gouvernements provinciaux sont admissibles et dans votre mémoire vous dites qu'ils ne sont pas. Ceci change-t-il votre opinion au sujet de la portée générale de l'assurance?

**M. Fieger:** Non.

**M. Perrault:** Vous êtes encore opposé parce que les gens qui travaillent à l'encontre en sont exclus. Êtes-vous au courant que le ministre du Travail a également déclaré que la situation des gens travaillant à l'encontre sera reconsidérée avec la possibilité de les intégrer? Êtes-vous au courant de cette déclaration?

**M. Fieger:** Je suis content de savoir que l'une de nos propositions a été étudiée.



[Text]

**Mr. Perrault:** Would you be prepared as a Canadian Teachers' Federation representative to submit your ideas as to how the self-employed could be brought in, because there are a number of technical problems associated with this?

**Mr. Fieger:** I think we would go along with that, yes, in accordance with the last two paragraphs of our brief.

**Mr. Perrault:** Do you...

**The Chairman:** Mr. Perrault, excuse me.

**Mr. Perrault:** On the second round, then, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** That is a hard act to follow.

As a part-time teacher, I am concerned that you are not lumped ideologically with the Chamber of Commerce. I would like just to get very clear in my own mind, I think, something that has become reasonably clear. You are not opposed as a profession, as I understand it, to paying substantially increased income taxes if this were necessary to fund the program. What I take to be really your argument is that, if we are going to extend the coverage to make it virtually universal, then we should get away from the insurance principle entirely and fund most of the program out of general revenue. I take it this is what you mean.

You may answer these questions perhaps all together, if you would, or interrupt me as I go along. If it were necessary, therefore, to increase taxes, as it would be, to do this, and assuming that it is going to include this broader program, some form of guaranteed minimum income, you would be in agreement as a profession with such a development. Is that correct?

**Mr. Fieger:** I think that our briefs would bear that in mind, yes.

**Mr. Broadbent:** I take it that your principal objection is that it is inappropriate to include teachers because they are really analogous in some ways to doctors, in the sense that they are not likely to be unemployed in any meaningful numbers and that, therefore, they are treated inequitably in any meaningful actuarial sense when included in this scheme. Is that right?

**Mr. Fieger:** Basically, I would say "yes" to that. I think that you have to divorce the idea we are proposing in our brief from the likelihood or unlikelihood of teachers as a professional group being employed or unemployed. Our basic premise is that we want a comprehensive program that will look after the people that need looking after and, as a group, as citizens, we are prepared to pay our share. This, of course, would look after teachers if they fall into the categories of the people that are unem-

[Interpretation]

**M. Perrault:** Seriez-vous disposé en tant que représentant de la Fédération canadienne des enseignants de nous dire, comment, à votre avis, les gens travaillant à l'encontre pourraient y être intégrés parce qu'il y a un certain nombre de problèmes techniques associés à une telle intégration.

**M. Fieger:** Oui, je pense que nous serions d'accord, conformément aux deux derniers paragraphes de notre mémoire.

**M. Perrault:** Est-ce que...

**Le président:** Monsieur Perrault, excusez-moi.

**M. Perrault:** Eh bien, au second tour, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** C'est un raisonnement qui est difficile à suivre.

Puisque vous êtes un enseignant à temps partiel, je me préoccupe du fait que vous ne partagez pas les opinions de la Chambre de commerce. Je voudrais comprendre bien clairement, annulément qui est devenu raisonnablement clair. Si je comprends bien, les membres de votre profession n'ont pas d'objections à payer des impôts sur le revenu qui auraient été augmentés assez sensiblement si c'était nécessaire au financement du programme. Ce qui, à mon avis, est réellement votre argument, c'est que si nous décidons d'étendre l'application de l'assurance pour que sa portée soit virtuellement générale, alors nous devrions nous écarter complètement du principe des assurances et financer la plus grande partie du programme à partir des recettes générales. C'est ainsi que j'interprète votre argument. Vous pouvez répondre à ces questions dans leur ensemble, si vous le désirez ou m'interrompe à mesure que je poursuis. Par conséquent, s'il était nécessaire d'augmenter les impôts, comme ce serait le cas en vue d'accomplir ceci, et en supposant que ce programme élargi serait inclus en vue d'établir une certaine forme de revenu minimal garanti, l'ensemble des membres de votre profession accepterait de telles mesures. Est-ce exact?

**M. Fieger:** Oui, je pense qu'il en serait contrats dans nos mémoires.

**M. Broadbent:** A mon avis, votre principale objection c'est que ce n'est pas pas raisonnable d'y inclure les enseignants parce que dans une certaine mesure leur situation est analogue à celle des médecins du fait qu'il est improbable qu'un nombre significatif d'entre eux puisse se trouver en chômage et que par conséquent, en raison du principe de fonctionnement des assurances qu'ils sont traités justement lorsqu'ils sont intégrés à ces régimes. Est-ce exact?

**M. Fieger:** Fondamentalement, je dirais que votre argument est exact. Je pense que vous devez dissocier l'idée que nous exprimons dans notre mémoire du fait qu'il soit probable ou non que les enseignants en tant que groupe professionnel puissent oui ou non se trouver en chômage. Notre prémisses fondamentale est que nous voulons un programme complet qui permettra d'aider les gens qui ont besoin d'aide et en tant que groupe, en tant que citoyens, nous sommes disposés à apporter notre

[Texte]

ployed. But you are looking after all citizens, not specific groups. This would be the basic principle that we are operating under.

**Mr. Broadbent:** Let me put you in a typical situation a socialist finds himself in, in this kind of country. Given the reasonable degree of unlikelihood that the Liberal Government, in the foreseeable future, is going to bring in a meaningful form of guaranteed minimum income, would you go right down the line and oppose—if you had to vote in the House of Commons as many of the rest of us here in this room do—would you really oppose being included in this plan if the choice were not extending benefits and so on, if that were the alternative?

We have to face these guys all the time. If the choice is no improvement at all as opposed to some improvement, including, from your point of view, some sense of inequity perhaps for a particular professional group but providing a greater equity perhaps for the poorer people in Canada, how would you vote?

**Mr. Fieger:** If I were in your position, I would vote for a little bread rather than water only. That, I suspect, is what we are going to have to do, of course.

**Mr. Broadbent:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** Mr. Chairman, I have done some checking since Mr. Knowles asked his questions about how many women teachers there are in Canada. The kind of figures I have are these: of the total amount of teachers—I do not know if they are all members of your organization—64 per cent are women. Are those your figures, too?

**Mr. Fieger:** It would be quite close, I think, on the national level.

**Mr. Whelan:** Do they vote at all your meetings?

**Mr. Fieger:** Certainly they do. We believe in full participation.

**Mr. Whelan:** Mr. Chairman, one of the witnesses, I forget which one, mentioned the fact—he quoted a senator which did not have very much effect on me because, as far as I am concerned, that Poverty Committee is for the birds—that you see more poor kids.

I also saw a report, a study that was made—it was not made by this poverty committee—which said that some of the kids in school that suffer, that have all the problems, are not necessarily from poor families. They are from some of the better-off families. They are not fed properly, et cetera. Maybe both parents in the family are working.

[Interprétation]

contribution. Bien entendu, ce programme permettrait d'aider les enseignants s'ils tombent dans la catégorie de ceux qui sont en chômage. Mais vous vous occupez de tous les citoyens, et non pas de groupes particuliers. Ce serait le principe fondamental à partir duquel nous agissons.

**M. Broadbent:** Laissez-moi vous donner l'exemple de la situation typique dans laquelle se trouve un socialiste vivant dans un pays comme le nôtre. Compte tenu du fait qu'il est improbable que dans un avenir très visible le gouvernement libéral adoptera une forme significative de revenu minimal garanti, iriez-vous jusqu'au bout et vous opposeriez-vous—si vous deviez voter à la Chambre des communes comme le font plusieurs d'entre nous qui se trouvent présentement dans cette salle—ou vous opposeriez-vous réellement à ce qu'on vous intègre dans ce plan si le choix était de ne pas accorder de prestations et autres choses de ce genre, si c'était l'alternative?

Nous devons affronter ces gens continuellement. S'il fallait choisir entre aucune amélioration ou une certaine amélioration, y compris, conformément à votre point de vue, une certaine justice peut-être à l'égard d'un groupe professionnel particulier mais permettant d'agir plus équitablement envers les gens plus défavorisés du Canada, comment voteriez-vous?

**M. Fieger:** Si je me trouvais à votre place, je voterais pour obtenir un peu de paix plutôt que d'avoir seulement un peu d'eau. Bien entendu, je crains que ce soit ce que nous devons faire.

**M. Broadbent:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** Monsieur le président, depuis que M. Knowles a demandé à connaître le nombre de femmes qui, au Canada, appartiennent au corps enseignant, j'ai fait les vérifications. Les chiffres que j'ai obtenus sont de septembre: au total des enseignants, je ne sais pas s'ils sont tous membres de votre organisation, 64 p. 100 d'entre eux sont des femmes. Avez-vous ces chiffres également?

**M. Fieger:** Ils seraient sensiblement les mêmes, je pense, au niveau national.

**M. Whelan:** Votent-ils à toutes vos réunions?

**M. Fieger:** Certainement. Nous croyons dans une participation complète.

**M. Whelan:** Monsieur le président, l'un des témoins, j'ai oublié le cas, a mentionné le fait, il a cité les paroles d'un sénateur qui ne m'a pas beaucoup impressionné parce que, à mon avis, ce comité sur la pauvreté est inutile et qu'on voit encore plus d'enfants pauvres.

J'ai également vu le rapport, l'étude qui a été faite—mais pas par ce comité sur la pauvreté—, et on y lit que certains des enfants scolarisés qui souffrent, qui ont tous les problèmes, ne sont pas nécessairement issus de familles pauvres. Ils appartiennent à certaines des familles aisées. Ils ne sont pas nourris de façon satisfaisante et autres choses de ce genre. Il est possible que le père et la mère travaillent.



[Text]

So, you just cannot say which are the children that are having all the problems of poverty. Some of those from the better homes suffer more, in many different ways, from what we call poverty. Is that not right?

**Mr. Fieger:** There is a lot of truth in that but I think, in generalizing, it would be fair to say that, in our inner city schools and where children are coming from homes where the annual income is less than \$2,000, they have no magazines, no resource materials, and they come from a cultural background which deprives them of being able to take the education that we offer. That is one of the problems we have with our own native people and we are accused of that, of course, very often.

**Mr. Whelan:** I do not come from one of the big cities but in our town there are libraries available to everyone that wants to use these resources. In the big county co-op library, they have the books of all description that are made available to anybody, regardless of their worth or whatever you call it. So I do not follow that line of philosophy.

You were talking also about the manpower counselling service and I had the impression that you did not seem to think they had done a very good job of counselling.

• 1710

**Mr. Fieger:** Terrible.

**Mr. Whealan:** One of the counsellors with whom I deal an awful lot in the Windsor Manpower office is a former high school teacher and I think he is terrific, because of the interest he takes in people and the job he does. I have said that the whole staff in that office do one hell of a good job, as far as I am concerned, with the people who go there. I have knowledge of what that office is doing. You were talking about academic retraining, under the St. Clair College, the arrangement that they have in the City of Windsor is just fantastic. If this is being, developed, in another two or three years it will be one of the best things that has ever happened to our community as far as I am concerned. So I think they can do a good job if they want to.

I have had many letters over the years from teachers about not wanting to pay Unemployment Insurance and they always stress the possibility of its being called something else. The one thing I always remember is—you mention in your brief the tremendous gains you have made for your membership—that 85 per cent or more of the people who have contributed and made it possible for you to make those gains for your membership, are just ordinary working people who do not have the security that you people do. I have taken the stand, as my colleague said, that 50 cents a week or at the most 79 cents a week, regardless of whether you call it insurance or what, is not much to contribute so that father, the head of the family, will have these magazines you mentioned for his children.

This Paper, as far as I am concerned, offers more than anything that we have ever offered to assist these people when they are laid off. When they are unemployed, they will be much better off than they ever were before. They will be in a position, not equivalent to the teaching profession, but they will be in a lot better position than

[Interpretation]

On ne peut donc pas dire exactement quels sont les enfants qui ont des problèmes dus à la pauvreté. Beaucoup de ceux qui appartiennent à des familles aisées souffrent de différentes façons des effets de ce que nous appelons la pauvreté, est-ce exact?

**M. Fieger:** Il y a beaucoup de vérité dans ce que vous dites, mais je pense en généralisant, il serait juste de dire que dans les écoles de nos villes et où vous avez des enfants issus de foyers où le revenu annuel est inférieur à 2,000 dollars, ils ne lisent pas de magazines, ils appartiennent à un milieu culturel qui les empêche de profiter de l'éducation que nous offrons. C'est le problème que nous avons en ce qui concerne les indiens et nous en sommes accusés très souvent.

**M. Whelan:** Je ne suis pas originaire de l'une des grandes villes mais dans notre ville il y a des bibliothèques ouvertes à tous ceux qui veulent utiliser ce matériel. Dans la grande librairie du comté, il y a des livres de toutes les descriptions qui sont à la disposition de toutes personnes, quel que soit le rang social. Aussi, je ne partage pas votre opinion.

Vous parliez également du service de l'orientation de la main-d'œuvre et j'ai eu l'impression qu'à votre avis ils ne sont pas très efficaces dans leur domaine.

**M. Fieger:** Affreux.

**M. Whelan:** Un des conseillers avec qui j'ai beaucoup affaire au bureau de la main-d'œuvre à Windsor a été un enseignant et je crois qu'il fait un travail extraordinaire parce qu'il s'intéresse aux gens ainsi qu'au travail qu'il fait. D'après moi, le personnel entier de ce bureau fait un travail extraordinaire à l'égard des gens qui vont là. Je sais ce qu'on accomplit dans ce bureau. Vous avez parlé du recyclage scolaire à *St. Clair College*, et je trouve que ce qu'on a mis sur pied dans la ville de Windsor est fantastique. Si on procède au développement de cela, dans deux ou trois ans, ce sera une des meilleures choses qui soient arrivées, selon moi, à notre communauté. Donc, je pense qu'ils peuvent faire un excellent travail s'ils le veulent.

Depuis un certain nombre d'années, j'ai reçu des lettres de la part d'enseignants qui refusaient de payer leurs cotisations d'assurance-chômage et ils ont toujours souligné qu'on pourrait employer un autre terme pour cela. Ce dont je me rappelle, et vous parlez dans votre mémoire de l'accroissement important du nombre d'affiliés, c'est que 85 p. 100 ou plus des gens qui ont contribué et qui ont rendu possible ce gain de votre part dont le nombre d'affiliés sont de simples travailleurs qui ne possèdent pas le même niveau de sécurité que vous. J'ai déclaré, comme l'a dit mon collègue, que le versement de 50c. ou tout au plus 79c. par semaine, que ce soit appelé de l'assurance-chômage ou autre chose, n'importe, ce n'est pas faire une grosse contribution afin que le père, c'est-à-dire le chef de famille, recevra les revenus dont vous avez parlé pour ses enfants.

D'après moi, ce Livre offre plus que tout ce qu'on a jamais offert pour aider des gens quand ils se trouvent sans travail. Lorsqu'ils seront chômeurs, leur situation sera beaucoup meilleure qu'elle ne l'a jamais été. Quoi- qu'ils ne jouiront pas des mêmes avantages qu'un ensei-



## [Texte]

they ever were before. So I take this strong stand. I have written the teachers' organizations and I have met with them in my own area. I have sent a copy of this Paper to them and I do not think very many of them are of the opinion expressed in your brief.

**Mr. Fieger:** Well, I do not feel that your proposition—and please do not get me wrong, we did not intend to tarnish all of the Manpower counselling services with a black brush. There are individuals there who are doing an excellent job.

With regard to the benefits proposed in this particular White Paper, we certainly agree that these are better than the ones in existence but that does not say we necessarily feel that they are as good as they should be. I do not think you would buy that principle either.

**Mr. Whalen:** No, we are always looking for something better. That is all I have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Portelance.

**Mr. Portelance:** Merci, monsieur le président. Au sujet du Centre de la main-d'œuvre, messieurs, j'ai sous les yeux un journal dans lequel il est écrit en toutes lettres: «les adultes qui participent, doublent leurs chances d'obtenir un emploi.» Cela s'appuie tout de même sur des chiffres. Ainsi, 75 p. 100 d'entre eux trouveront un emploi moins de trois ou quatre mois après avoir terminé leur cours. Donc, c'est prouvé. 83,000 personnes en ont bénéficié jusqu'à maintenant. Leurs chiffres sont assez concluants. Je comprends que cela devrait être offert à plus de gens, mais il faudrait un capital plus élevé. Nous craignons entre autres que les étudiants, qui se présentent sur le marché du travail, ne soient pas protégés par le régime. Or, si le Livre blanc n'est pas modifié, les étudiants en question seront couverts par le régime s'ils ont travaillé durant les vacances d'été précédentes. S'ils travaillent 8 semaines, ils ont droit, au cours des 52 dernières semaines, de toucher des prestations d'assurance-chômage lorsqu'ils commencent à travailler. Le Livre le stipule.

**M. Lapointe:** J'aimerais y apporter un commentaire. Pour toucher des prestations d'assurance-chômage quand il s'engage dans la carrière d'enseignant, l'étudiant doit être admissible par le moyen d'un emploi qui n'est pas relié à l'enseignement. J'admets qu'un emploi d'été, le lui permette du fait qu'il est très court mais j'ai peine à croire qu'on le force à se spécialiser dans un domaine et qu'on lui demande d'occuper un autre emploi pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage en tant qu'enseignant.

**M. Portelance:** Il aura les mêmes chances que d'autres étudiants qui se présentent sur le marché du travail. Pour un certain temps, il devra peut-être faire autre chose s'il n'y a pas d'emploi dans le domaine qui l'intéresse. Il n'aurait jamais dû se spécialiser dans ce domaine. Il est nécessaire qu'il y ait une planification à ce niveau et qu'on n'oriente pas des personnes vers un cours

## [Interprétation]

gnant, mais leur situation n'en restera pas moins meilleure qu'auparavant. Voilà qui explique ma prise de position catégorique. J'ai écrit aux organisations des enseignants et j'ai rencontré leur représentant dans ma propre région. Je leur ai envoyé un exemplaire de ce Livre et je ne pense pas qu'il y en a beaucoup parmi eux qui rallient aux opinions que vous avez exprimées dans votre mémoire.

**M. Fieger:** Je ne pense pas que ce que vous proposez... j'aimerais préciser ici que notre intention n'était pas de ternir tout ce qui se fait par les services d'orientation professionnelle de la Main-d'œuvre. Il y a des individus dans ces services qui font un travail extraordinaire.

En ce qui concerne les prestations proposées dans ce Livre blanc particulier, nous sommes certainement d'accord qu'elles sont meilleures que celles offertes à présent mais cela ne veut pas dire que nous sommes nécessairement d'accord qu'elles sont aussi bonnes qu'elles pourraient l'être. Je pense que vous non plus vous ne pourriez dire que c'est là votre idéal.

**M. Whalen:** Non, en effet, nous cherchons toujours à trouver quelque chose de meilleur. C'est tout ce que j'ai à dire, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Thank you, Mr. Chairman. With regard to the Manpower Centre, gentlemen, I have here a newspaper account which states that, "Adults who participate double their chances of obtaining a job." That statement is based on figures. Thus, 75 per cent among them will find a job two or three months after having completed their training. Therefore, we have the proof. So far, 83,000 persons have benefitted from this. These figures are conclusive. I agree that more persons should be admitted to training, but we would need more capital. One of our concerns was that the students who arrived on the labour market would not be protected by the insurance plan. Now, if the White Paper is not changed, the students concerned will be covered by the insurance plan if they worked during their preceding summer holidays. If they worked eight weeks they are entitled, during the last 52 weeks, to draw unemployment benefits when they start working. That is stipulated in the White Paper.

**Mr. Lapointe:** I would like to make a further comment. In order to be able to draw unemployment benefits when he starts working as a teacher, a student must be admissible through employment outside of teaching. I admit the fact that he becomes admissible through a summer job, since it is of very short duration, but I find it difficult to believe that he is forced to specialize in a given field and that he is asked to occupy another job in order to be entitled to draw unemployment benefits as a teacher.

**Mr. Portelance:** He will have the same opportunities as the other students arriving on the labour market. He may have to do something else for a while if there is no work in his own specific field. He should never have specialized in that field in the first place. It is necessary to have planning at that level and to avoid people being channelled into training for which no corresponding jobs exist

**[Text]**

qui n'offre pas de débouchés. Voilà ce qu'on devrait également éviter à l'avenir. Je crois que les Centres de la main-d'œuvre, et peut-être les gouvernements provinciaux pourraient participer à une étude dans ce domaine.

**M. Lapointe:** Pendant combien de temps y aurait-il droit s'il n'a travaillé que...

**M. Portelance:** Durant 8 semaines. Il peut y avoir droit jusqu'à 43 semaines d'après le régime actuel. Va-t-on l'adopter intégralement? Il faudra en discuter. Personnellement j'accepterais que les étudiants y aient droit également parce qu'il y en a déjà beaucoup trop qui n'ont pas la chance de travailler durant leurs vacances. Il faudrait toutefois examiner cette question plus en détail.

Vendredi dernier, j'ai eu l'occasion de rencontrer un groupe d'électeurs de mon comté qui se révoltaient du fait que des groupes comme le vôtre bénéficient d'une cotisation spéciale pour adhérer au groupe. Qu'avez-vous à ajouter à ce sujet? Pour les trois prochaines années, vous êtes encore privilégiés, vu que le montant que vous avez à payer est moindre que celui que versent les autres employés participants.

**M. Lapointe:** Monsieur le président, notre objection n'a pas trait au montant d'argent. On a parlé de 50¢, de 79¢ à plus forte raison, si c'est sur une échelle progressive. On ne s'oppose pas au montant d'argent. Si on demandait à tous les Canadiens de contribuer, qu'ils soient à leur propre compte ou employés, cela ne réduirait-il pas ce montant et même si cela l'augmentait, ne pourrait-on pas offrir plus de bénéfices aux gens, vu que plus de personnes y contribueraient. Il ne s'agit pas d'une question d'argent.

**M. Portelance:** C'est un peu l'argument dont ils se servent. En vous faisant payer le même prix que les autres, ils paieraient moins qu'en ce moment pour jouir des mêmes bénéfices. Cela englobe tous les employés. Le programme annonce bien au régime différent qui serait vraiment adopté à leurs besoins. Un pareil régime pourrait être conçu pour les employeurs. Cela peut être discuté si on veut en payer le prix. Si on envisage d'intégrer tous les gens au groupe, il y aurait lieu de penser à traiter tout le monde sur un pied d'égalité.

**M. Lapointe:** Monsieur le président, nous serions en faveur d'un tel traitement.

**M. Portelance:** Tous les employés seraient sur un pied d'égalité.

**M. Lapointe:** Mettre tous les Canadiens sur un pied d'égalité?

**M. Portelance:** Oui. Cela pourrait venir.

**M. Lapointe:** Vous avez fait mention du ministère de la Main-d'œuvre.

**M. Portelance:** Oui.

**M. Lapointe:** J'aimerais expliquer ce que nous avons voulu dire tout à l'heure. Le Centre de la main-d'œuvre ne prévoit aucun programme pour les personnes qui désirent parfaire leurs études en vue d'une profession. Elles peuvent le faire si elles suivent ensuite un cours techni-

**[Interpretation]**

on the labour market. That is something that should also be avoided in the future. I think that the various Manpower Centres and perhaps also the provincial governments could participate in a study in that field.

**Mr. Lapointe:** During what period of time would he be entitled to draw benefits if he has worked only...

**Mr. Portelance:** During eight weeks. He may be able to draw up to 43 weeks according to the present plan. Will this be fully adopted? That will have to be discussed. Personally, I would agree to have students draw these benefits also because far too many among them do not have the opportunity to work during their holidays. However, that question should be examined more thoroughly.

Last Friday, I met a group of electors in my riding who were up in arms at the fact that groups like yours have the advantage of paying a special contribution in order to belong to the group. What do you have to say about this? You will remain privileged for the next three years since the amount you have to pay is less than that paid by the other participating employees.

**Mr. Lapointe:** Mr. Chairman, our objection is not with regard to the amount of money. We have mentioned 50 cents and 79 cents, and with great reason, if it is a progressive scale. We do not object to the amount of money. If we were to ask all Canadians to contribute whether they be self-employed or employees, would that not reduce the amount and even if it did increase it, would it not be possible to offer more benefits to the people since more people, since a greater number of people would be contributing. It is not a matter of money.

**Mr. Portelance:** That is more or less the argument they are using. By having you pay the same amount as the others, they would be paying less than they do right now in order to enjoy the same benefits. That covers all employees. The program does announce a different plan that would be really adopted to their needs. A plan of that nature could be established for the employers. That is a matter that can be discussed if we are willing to pay the price. If we figure on integrating everybody into the group, it would be a good idea to consider treating everybody on an equal footing.

**Mr. Lapointe:** Mr. Chairman, we would be in favour of that kind of treatment.

**Mr. Portelance:** All employees would be on an equal footing.

**Mr. Lapointe:** All Canadians would be put on an equal footing?

**Mr. Portelance:** Yes. That could happen.

**Mr. Lapointe:** You referred to the Department of Manpower.

**Mr. Portelance:** Yes.

**Mr. Lapointe:** I would like to explain what we were trying to say a while ago. The Manpower Centre does not provide any programs for people who want to further their studies in order to accede to a profession. They can do so if they subsequently follow a technical course or



**[Texte]**

que ou un cours de métier. Les gens qui veulent parfaire leurs études pour entreprendre des études supérieures et ainsi, forts d'une meilleure instruction trouver un emploi, ne seront pas rétribués. Le Centre de la main-d'œuvre n'admet, dans son programme de recyclage, que les études destinées à l'apprentissage d'un métier professionnel. S'il y a un surplus de professeurs d'histoire mais qui manque de professeurs de mathématique, on n'a pas de programme pour recycler les gens...

Deuxièmement, le ministère de la Main-d'œuvre, n'a pas non plus de programme pour recycler les gens qui travaillent à un niveau professionnel. S'il y a un surplus de professeurs d'histoire mais un manque de professeurs de mathématiques, il n'existe pas de programme en vue de recycler ces gens. D'ailleurs, ce serait assez complexe. Chaque fois qu'on dit à propos d'un programme: «c'est une anomalie ou c'est une injustice pour un groupe de personnes», on nous répond que ce problème va être étudié par le ministère de la Main-d'œuvre, que ça viendra, ou qu'on espère que ça va progresser.» Alors, vous nous demandez nos commentaires sur une proposition actuelle, et vous nous demandez de fermer les yeux, d'y aller avec foi, en disant qu'on fera des changements.

**M. Portelance:** Oui, mais il faut tout de même se poser la question suivante: au Centre de la main-d'œuvre, quel est celui qui est toujours le plus mal pris? Ce n'est pas le professeur d'école; c'est celui qui n'a pas fait sa sixième, septième, huitième ou jusqu'à sa onzième année.

**Frère Lapointe:** Je suis d'accord, oui...

**M. Portelance:** Mais enfin, si...

**Frère Lapointe:** ...mais l'argument qu'on nous donne, c'est que nous pourrions en profiter, vous et nous aussi les professeurs. On joue sur deux paliers. On nous dit d'une façon: «mais c'est pour vous autres aussi;» puis: «pensez au pauvre type qui en est seulement à sa sixième année.» Alors nous disons: «Pourquoi toujours ces deux paliers? Prenons plutôt des mesures sociales qui permettront d'aider cet individu sans essayer de forger un programme d'assurance aussi complexe auquel il faut adhérer pour retirer certains bénéfices.» D'un autre côté, on nous répond d'être de bons citoyens et de penser aux autres. Ce jeu-là c'est l'histoire du plan. C'est ce que nous appelons des palliatifs-fallacieux.

**M. Portelance:** Il y a tout de même des bénéfices que vous pouvez retirer. Il n'y a peut-être personne qui bénéficiera de tous les avantages proposés par le Livre blanc. Nous ne pourrions en profiter, mais je n'hésiterais pas à y participer. Mais il est certain que, dans un domaine donné, certains professeurs pourront bénéficier de l'une des parties du Livre blanc.

**Frère Lapointe:** J'allais être malin et vous demander si vous désirez la sécurité d'emploi.

**M. Portelance:** Non, justement, mais on ne veut pas de nous, mais ce serait une bonne chose...

Pour passer à un autre sujet, celui qui se retire quel âge a-t-il d'habitude? 65 ans?

**Frère Lapointe:** Oui.

**[Interprétation]**

training in a specific trade. Those people who wish to further their studies in order to go to university and thus, with the help of a better education, try and find employment, will not be remunerated. The Manpower Centre retraining program only deals with studies geared towards acquiring a trade.

Secondly, the Department of Manpower does not have any program for the retraining of professional people. If there is a surplus of history teachers but a shortage of mathematics teachers, there is no retraining program for those people. Besides, that would be a rather complex matter. Everytime we say that a program is an anomaly or is an injustice for a certain group of persons we are told that that problem will be studied by the Department of Manpower and that given time, all be well, or that there is hope that progress will be made. Now you ask us to comment on a present proposal and you ask us to blindly accept things on the assumption that changes will be made.

**Mr. Portelance:** Yes, but we must nevertheless ask the following questions: who are the people at the Manpower Centre who are worst off? It is not the school teachers but those persons who have not completed grade 6, seven, eight, and so on right up to grade eleven.

**Mr. Lapointe:** I agree, yes...

**Mr. Portelance:** But then, if...

**Mr. Lapointe:** But the argument we are given is that both you and we teachers will be able to take advantage of this. On the one hand, we are told that the benefits are for us also and then, on the other hand, we are told to consider the poor fellow who has only reached grade six. Our reply to this is, "why always stick to these two levels?" Instead, we should take social measures which will make it possible to assist that individual without having to establish such a complex insurance program to which one must belong in order to draw certain benefits. On the other hand, we are told to be good citizens and to be concerned with other people. That is the crux of the plan and it is what we call fallacious palliatives.

**Mr. Portelance:** There are however, benefits that you can draw. Perhaps nobody will benefit from all the advantages proposed in the White Paper. We shall not be able to take advantage of them, but I would not hesitate to participate in that plan. However, it is certain that, in a given field, certain teachers will be able to take advantage of one of the aspects proposed in the White Paper.

**Mr. Lapointe:** I was going to be smart and ask you whether you wanted to have job security.

**Mr. Portelance:** Well, they do not want to accept us, but it would be a good thing...

To switch to another topic, is 65 the age at which people usually retire?

**Mr. Lapointe:** Yes.



[Text]

**M. Lapointe:** Et reste-t-il parfois sur le marché du travail à cet âge-là? Il y a tout de même des professeurs, j'en connais, qui cherchent autre chose.

**Frère Lapointe:** C'est possible.

**M. Lapointe:** A ce moment-là, une personne est éligible à l'assurance-chômage, si elle veut travailler. Et ces personnes vont retirer plus qu'elles n'ont payé, celles qui selon vous n'en bénéficieront jamais. Il leur reste peut-être dix ans à payer et pendant ce temps là elles paieront seulement \$60 par an, soit 50c. par semaine, et deviendront immédiatement éligibles pour 51 semaines, si on ne leur trouve pas d'emploi. N'y seraient-elles pas gagnantes? Y a-t-il une assurance qui vous couvre comme ça aujourd'hui?

**Frère Lapointe:** Une assurance—il y a les divers types d'assurance-salaire dont nous n'avons pas parlé, mais...

**M. Portelance:** Mais celle-là est offerte à un prix réellement minime.

**Mr. Sparks:** I think one of the great inequities of the plan, Mr. Portelance, comes right back to the question you just asked. This person does not need unemployment insurance if he is already drawing a pension when he is 65. He can probably take care of himself. What we need is an insurance plan or money for people who are not even eligible under this plan, and those who cannot get a job to begin with are not going to be eligible. How are they going to be able to exist? I think that is the key point that some of the Committee members are missing.

**Mr. Portelance:** Anyone at age 65 will have an option as he presently has. He has only to refuse the Canada Pension Plan and then is eligible to work. We then have to find him a job.

**Mr. Sparks:** Does it make sense when there are 18 and 20 year olds looking for jobs who are not eligible for anything? Here you have a man with a teacher's pension plan, an old age pension plan and now you are going to give him unemployment insurance and maybe education at the Manpower Centres.

**Mr. Portelance:** He paid for this insurance and we paid for it, so through universality we can afford to give him that. This is the program.

**Mr. Sparks:** He paid for some leisure time, too. Let us help him get that.

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Fieger you have 2,000 members approximately. Is the membership compulsory in your association?

[Interpretation]

**Mr. Portelance:** Do those persons sometimes remain on the labour market at that age? There are some teachers whom I know who try to find other work.

**Mr. Lapointe:** That is possible.

**Mr. Portelance:** In that case, a person is eligible for unemployment insurance, providing that person wants to work. Those persons will draw more benefits than the amount they contributed, especially those persons who, according to you, would never be able to take advantage of it. They may have to pay for perhaps another ten years and during that time they will pay only sixty dollars per year, that is 50c per week, and they will become immediately eligible for 51 weeks should we fail to find them a job. Would they not be the winners? Is there any insurance nowadays with that kind of coverage?

**Mr. Lapointe:** An insurance... there are various kinds of income insurance which we have not mentioned, but...

**Mr. Portelance:** But that insurance is often at a truly minimal cost.

**M. Sparks:** Je pense que la plus grande injustice du régime, monsieur Portelance, se rattache à la question que vous venez de poser. Cette personne n'a pas besoin de cette assurance-chômage, si à l'âge de 65 ans elle a déjà une pension de retraite. Cette personne est probablement capable de se tirer d'affaire. Ce dont nous avons besoin c'est un régime d'assurance ou de l'argent pour des personnes qui ne sont même pas admissibles en vertu de ce régime, et les personnes qui au départ n'ont pas d'emploi ne sont pas admissibles. Comment pourront-elles subsister? Je pense que c'est le point essentiel que certains membres du comité semblent ignorer.

**M. Portelance:** N'importe quelle personne âgée de 65 ans sera libre de choisir comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cette personne n'a qu'à refuser le Régime de pensions du Canada et alors il est admissible et nous devons lui trouver de l'emploi.

**M. Sparks:** Trouvez-vous qu'il est logique qu'il y ait des personnes de 18 ou de 20 ans qui cherchent à trouver de l'emploi et qui ne sont admissibles pour aucun des bénéfices? Tandis que, d'autre part, vous avez une personne qui a un régime de retraite d'enseignant, une pension de retraite, et vous parlez de lui donner des prestations d'assurance-chômage et peut-être des cours aux centres de la Main-d'œuvre.

**M. Portelance:** Il a payé pour cette assurance ainsi que nous, donc grâce à son caractère universel nous avons les moyens de lui donner cela. Nous agissons selon les règlements du programme.

**M. Sparks:** Il a également payé pour ces loisirs, et nous devons l'aider à obtenir cela.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Turner.

**M. Turner (London-Est):** Monsieur Fieger, vous avez environ 2,000 membres. Est-ce que l'affiliation est obligatoire dans votre association?

[Texte]

**Mr. Fieger:** Our membership is approximately 200,000.

**Mr. Turner (London East):** Two hundred thousand, that is what I meant. Is it compulsory?

**Mr. Fieger:** In actuality the membership of the Canadian Teachers' Federation is the total of the actual provincial associations. The individuals are members indirectly through their provincial associations. Compulsory membership is a fact in several of the Canadian provinces. There is provision for write-out in some of the provinces, so it varies depending on the provincial area.

**Mr. Turner (London East):** In other words, you have a closed shop in some provinces.

**Mr. Fieger:** Oh, yes.

**Mr. Kirby:** Mr. Chairman, we have a union shop, not a closed shop. We do not have the say as to who are going to be the members, the government does that.

**Mr. Turner (London East):** Would you not say that your association is nothing else but a union to benefit the membership? You negotiate your contracts.

**Mr. Kirby:** It is one of the facets of our activity, Mr. Chairman. I can speak for the British Columbia Teachers' Federation and over 60 per cent of our budget goes to professional improvement, not economic improvement.

**Mr. Turner (London East):** But over the years you have bargained...

**Mr. Fieger:** But that would suggest, of course, labelling The Canadian Medical Association as a union with the same brush.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** No, we would not want to put you in that category.

**Mr. Turner (London East):** Is it not true that over the years you have bargained, collectively bargained with the different school boards to improve your position?

**Mr. Kirby:** Yes, that is true.

**Mr. Fieger:** We feel it is quite honest to negotiate for our remuneration.

**Mr. Turner (London East):** Are you aware of the fact that in this country there are 2.3 million workers who worked for a living and have no coverage whatsoever as far as unemployment insurance is concerned and also sickness insurance.

**Mr. Fieger:** I am sure the various labour statutes give them the right to organize the same as they give us the right to organize.

**Mr. Turner (London East):** If you run a small plant and have less than 10 employees, are you aware of the fact the insurance companies will not insure these people as far as sickness insurance is concerned?

**Mr. Fieger:** So what?

[Interprétation]

**M. Fieger:** Nous avons environ 200,000 membres.

**M. Turner (London-Est):** 200,000, oui, c'est ce que je voulais dire. L'affiliation est-elle obligatoire?

**M. Fieger:** A vrai dire, l'affiliation «Fédération des enseignants canadiens» comprend toutes les associations provinciales. Les membres sont affiliés indirectement par leur association provinciale. L'affiliation obligatoire s'applique dans plusieurs provinces du Canada. Dans certaines provinces les modalités d'inscription sont prévues, donc cela varie selon les régions provinciales.

**M. Turner (London-Est):** Autrement dit, vous avez un atelier fermé dans certaines provinces.

**M. Fieger:** Oui.

**M. Kirby:** Monsieur le président, nous avons un atelier syndiqué et non un atelier fermé. Nous n'avons pas le droit de désigner les membres car c'est le gouvernement qui fait cela.

**M. Turner (London-Est):** Ne diriez-vous pas que votre association est tout simplement un syndicat au profit des membres? Vous négociez vos contrats.

**M. Kirby:** C'est un aspect de nos activités, monsieur le président. Je puis parler au nom de la Fédération des enseignants de la Colombie-Britannique et au-delà de 60 p. 100 de son budget est utilisé afin d'obtenir des améliorations au niveau professionnel et non dans le domaine économique.

**M. Turner (London-Est):** Mais au cours des années vous avez négocié trois points...

**M. Fieger:** Mais ce sera suggéré, évidemment, qu'on appelle l'association canadienne médicale tout simplement un syndicat.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Non, nous ne voudrions pas vous placer dans cette catégorie.

**M. Turner (London Est):** N'est-ce pas vrai qu'au cours des années vous avez négocié, vous avez eu des négociations collectives avec les différentes commissions scolaires afin d'améliorer votre situation?

**M. Kirby:** Oui, c'est vrai.

**M. Fieger:** Nous considérons que c'est très honnête de négocier pour nos salaires.

**M. Turner (London-Est):** Vous rendez-vous compte du fait qu'il y a au Canada 2.3 millions d'ouvriers qui travaillent pour gagner leur vie et qui ne sont pas protégés du tout en ce qui concerne l'assurance-chômage et l'assurance-maladie?

**M. Fieger:** Je suis sûr que les différentes lois sur le travail leur donnent le droit de s'organiser tout comme elles nous donnent le droit de nous organiser.

**M. Turner (London-Est):** Vous rendez-vous compte du fait que lorsqu'il s'agit d'une petite usine où il y a moins de 10 employés, les compagnies d'assurance refusent d'assurer ces personnes pour l'assurance-maladie?

**M. Fieger:** Et puis, quoi?

[Text]

**Mr. Turner (London East):** So what? This is what the plan is all about.

**Mr. Fieger:** I suggest you improve your legislation.

**Mr. Turner (London East):** This is what the plan is all about. We will give them the basic sickness insurance and your other plans will be on top of it. This is the way it should be negotiated. This is why we want you to help. I have paid unemployment insurance ever since it came in. I am quite willing to pay. I have never used it.

**Mr. Fieger:** What percentage are you paying out of your MLA's allowance, sir?

**Mr. Turner (London East):** Before I was elected I paid for about 27 or 28 years. I was glad to be able to.

**Mr. Fieger:** I have paid unemployment insurance, too.

**Mr. Turner (London East):** Because 64 per cent of your teachers are women, do you not agree they should have some protection in the form of maternity benefits?

**Mr. Fieger:** We have done our share of effort to provide for it, yes, in both ways.

**Mr. Turner (London East):** Are they covered from coast to coast under your present plans?

**A Witness:** In all provinces.

**Brother Lapointe:** May I comment on this?

**The Chairman:** Brother Lapointe.

**Brother Lapointe:** It has been mentioned at certain times that there are no women in our delegation and so on, but I do not see any around in the Committee either.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Touché.

**Brother Lapointe:** I think they vote in Canada also, but maybe they have faith in the mandate, they maybe know who is going to represent them. However, it is a fact that one of the associations in Ontario that is part of this group is an association exclusively of women teachers. They studied the proposal and came out as being against it for those reasons. They came out proposing and supporting the kind of things that are in the brief. This was not done without consultation with teachers who are women and groups of women, either local teachers or provincial groups that represent women.

I think it should be clear that this brief was not presented on behalf of and made up by an executive. It was studied by members, by groups of teachers, one of which represents 30,000 women.

• 1730

**Mr. Kirby:** Mr. Chairman, could we establish once and for all that women elect men who listen to them!

**Mr. Whelan:** We know that.

[Interpretation]

**M. Turner (London-Est):** Et puis, quoi? C'est de cela dont il s'agit dans le régime.

**M. Fieger:** Je suggère d'améliorer vos lois.

**M. Turner (London-Est):** C'est de cela dont il s'agit dans le régime. Nous leur accorderons l'assurance-maladie de base et les autres régimes seront superposés. C'est de cette façon-là que cela devrait être négocié, et c'est pourquoi nous voulons que vous payiez. Moi, j'ai payé mes cotisations d'assurance-chômage depuis qu'elles existent. Je suis parfaitement disposé à contribuer, je n'ai pourtant jamais retiré de bénéfices.

**M. Fieger:** Monsieur, quelle partie de votre salaire de député provincial contribuez-vous?

**M. Turner (London-Est):** Avant d'être élu j'ai contribué pendant environ 27 ou 28 ans. J'ai été content de pouvoir le faire.

**M. Fieger:** Moi aussi, j'ai payé mes cotisations d'assurance-chômage.

**M. Turner (London-Est):** Étant donné que 64 p. 100 de vos enseignants sont des femmes, ne trouvez-vous pas qu'elles devraient être accordées des allocations de maternité en guise de protection?

**M. Fieger:** Nous avons fait notre part afin de leur accorder cela, au deux niveaux.

**M. Turner (London-Est):** Sont-elles protégées à travers le pays en vertu de vos régimes actuels?

**Un témoin:** Dans toutes les provinces.

**M. Lapointe:** Puis-je faire un commentaire à ce sujet?

**Le président:** Monsieur Lapointe.

**M. Lapointe:** On nous a déjà signalé à certaines reprises qu'il n'y a pas de femmes parmi notre délégation, mais je n'en vois pas non plus parmi le comité.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Touché.

**M. Lapointe:** Elles ont aussi le droit de vote au Canada mais peut-être ont-elles confiance dans ceux qui les représentent. Toutefois, c'est en fait qu'une des associations en Ontario qui fait partie de ce groupe est composée uniquement d'institutrices. Elles ont étudié les propositions et elles se sont prononcées contre la proposition pour ces raisons-là. Par contre, elles appuyaient les propositions du mémoire. Elles n'ont pas fait cela sans consulter les institutrices et les groupes de femmes, c.-à-d. les institutrices de la région où les groupes provinciaux qui représentent les femmes.

Je pense qu'il est clair que ce mémoire n'a pas été présenté ni rédigé par un conseil d'administration. Il fut étudié par les membres, par les groupes d'institutrices dont un représente 30,000 femmes.

**M. Kirby:** Monsieur le président, pourrions-nous établir une fois pour toute que les femmes choisissent les hommes qui les écoutent!

**M. Whelan:** Ça, tout le monde le sait.



## [Texte]

**Mr. Borrie:** I think he is trying to tell us something.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Fieger, do you have any suggestions how you would cover these 2.3 million workers who have no coverage of any kind for unemployment and sickness insurance?

**Mr. Fieger:** It is very basic, sir. If we instituted a guaranteed annual income, they would be covered.

**Mr. Turner (London East):** Well could this program not be the first step towards a guaranteed income. It would give them some protection in the meantime.

As had been pointed out, it is going to cost us \$4 billion.

**The Chairman:** Mr. Goble?

**Mr. Goble:** Mr. Chairman, the first step theory has been put forward a number of times during this discussion. Perhaps we have not put out point across clearly enough.

If the steps are to lead to a guaranteed annual income we have to argue that this is a false step. It is indeed an attempt at a step forward but we believe that to continue these steps would lead into a morass through which it would be impossible to emerge to the goal of a guaranteed annual income.

We really cannot see that this kind of approach could lead in the direction that we feel we should be going.

**The Chairman:** Mr. Turner?

**Mr. Turner (London East):** When you sign your contract to teach at some school, is it on a school year or a calendar year basis?

**Mr. Sparks:** It actually varies from one province to another but most of them are for a school year.

**Mr. Turner (London East):** Do they give you a signed guarantee that you will never be laid off as a teacher? Can you say that you will be guaranteed a job for life teaching school? What about TB coverage. Why should your teachers not be covered for 50 cents a week.

**Mr. Fieger:** I am sorry, sir, I have not got an answer for you. We have attempted to explain our position. For 50 cents a week I can buy a multitude of things, all of which I may consider undesirable. I have still got the 50 cents. There are all kinds of things I can buy for 50 cents a week.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Could you list them?

**Mr. Fieger:** Useless pocket knives, lighters that do not work, unemployment insurance schemes that are of no real value to anybody.

**Mr. Turner (London East):** I can remember back in 1959, on both railroads, steam was the raging thing. Overnight, the diesel came in and approximately 30,000 employees were laid off. Not one of those employees ever thought that he would be laid off. Overnight they were

## [Interprétation]

**M. Borrie:** Il essaie simplement de nous dire quelque chose.

**M. Turner (London-Est):** Monsieur Fieger, pourriez-vous suggérer un moyen d'appliquer l'assurance-chômage et l'assurance-maladie aux 2,300,000 chômeurs qui n'y participent pas?

**M. Fieger:** C'est simple, monsieur. Il suffirait d'instituer un revenu annuel garanti.

**M. Turner (London-Est):** Eh bien! le programme que l'on propose n'est-il pas la première étape vers le revenu garanti? Il assure certainement une sorte de protection.

Comme on l'a déjà dit, les frais d'application nous coûteront 4 milliards de dollars.

**Le président:** Monsieur Goble?

**M. Goble:** Monsieur le président, on a beaucoup parlé de l'application de la première étape de la théorie. Peut-être que nous ne nous sommes pas bien fait comprendre.

Si l'on en arrive aux revenus annuels garantis, il faut bien dire que c'est un faux pas. Il s'agit bien d'une tentative de progrès mais nous croyons qu'il ne s'agit pas des bons moyens à prendre pour en arriver éventuellement à l'objectif que serait le revenu annuel garanti.

Nous ne pouvons pas comprendre de quelle manière ce genre d'approche pourrait nous conduire dans la bonne direction.

**Le président:** Monsieur Turner?

**M. Turner (London-Est):** Lorsque vous signez votre contrat d'engagement pour enseigner, tenez-vous compte que l'année ou de l'année civile?

**M. Sparks:** En fait, cela varie d'une province à l'autre, la plupart du temps, il s'agit d'une année scolaire.

**M. Turner (London-Est):** Vos employeurs vous donnent-ils une garantie écrite de la stabilité de votre emploi? Pouvez-vous dire que vous serez titularisé? Que pensez-vous des prestations en cas de la perte de l'emploi? Vos enseignants ne pourraient-ils pas verser une cotisation de 50c. par semaine?

**M. Fieger:** Excusez-moi, monsieur, mais je n'ai pas de réponse à votre question. Nous avons tenté de vous expliquer notre point de vue. Avec 50c. par semaine, je peux acheter une multitude d'articles tout à fait insignifiants. J'en ai de ces articles et c'est ce qu'on peut acheter avec 50c. par semaine.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pouvez-vous en énumérer?

**M. Fieger:** Des couteaux de poche inutiles, des briquets qui ne fonctionnent pas, des programmes d'assurance-chômage qui ne valent rien.

**M. Turner (London-Est):** Je veux vous ramener à la crise des locomotives à vapeur qui eu lieu en 1959. En un clin d'œil, les diesels ont fait leur apparition et environ 30,000 travailleurs furent congédiés. Aucun de ces travailleurs auraient cru qu'un jour il serait congédié.

*[Text]*

just wiped right out, they had to be retrained. Some of them did not even bother to go and retrain.

You teachers should be looking ahead. You should come into the scheme and pay your 50 cents. Let us do a real job for these people.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Turner. Mr. Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, it is a bit late I think the second round perhaps can be short. At least, I will start that way.

First, may I say that one of the things I like about this afternoon's discussion is that even though there may still be some differences of opinion among us, we have cleared up one point.

I say quite readily that my impression, was that the members of the delegation were here mainly to say, "We do not want unemployment insurance to apply to teachers".

Now, they have not said the opposite, but they have made it clear that their sincere and genuine interest is in social legislation. They think there is something better than the scheme that is before us this afternoon. That is something that I think was worth their while to come here to give to us.

The discussion has brought out the situation that we find ourselves in as members of Parliament representing all the people of Canada. I am aware of the pitfalls in the first step thing, and sometimes I even say that the good is the enemy of the best, depending on which side of the argument I am on.

The problem we have to face is, whether or not, in the light of the numbers of people not covered by unemployment insurance, in the light of the numbers of people not covered for sickness and that kind of insurance, we should take this plan as an improvement and hope that we will move on to a better scheme. It is a dilemma that we face in Parliament repeatedly.

I respect the judgment of the delegation which is pretty clear. You think that that is not the way to proceed, that there are faults in this. I think there is validity in the other judgment—we have got unemployment insurance and we have got these schemes. Therefore we had better not let this considerable improvement in what we have got slip through our fingers. However, that is an attempt to show mutual respect even though we still disagree.

While I have the floor in this second round, Mr. Chairman, there is something I would like to ask the Committee to agree to. I assure my friends of the delegation that it is friendly and not an unfriendly act.

I referred earlier to a letter and memorandum that I received from the general secretary of the Manitoba Teachers Society. I may say, Mr. Chairman, that the memorandum is a mimeographed public document. I am not talking about something that is secret. I am sure that my friends have it.

It happens to be a document which says, in effect, if you are going through with this scheme, if you are going to put teachers in it, please look at a number of points. A definition of the interruption of earnings; the question of the outside income of an unemployed teacher in view of other schemes; relation of the teachers' work period to this. Teachers do not work on a weekly basis, but on a

*[Interpretation]*

Pourtant, ils le furent en un clin d'œil. Un certain nombre d'entre eux ne s'en souciaient pas autrement et apprirent un autre métier.

Vos professeurs devraient faire preuve de prévoyance en adhérant au programme et verser leurs 50c.

**Le président:** Merci, monsieur Turner.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, il est déjà tard. La seconde tournée de questions pourrait être courte. C'est ce que j'ai l'intention de faire du moins.

En premier lieu, je dirais que l'une des choses qui m'a plus au cours de la discussion de cet après-midi, que malgré nos divergences d'opinion, nous avons au moins éclairci une question.

J'ai eu nettement l'impression que les membres de la délégation sont venus nous dire essentiellement qu'ils ne voulaient pas que l'assurance-chômage s'appliquent aux enseignants.

Cependant, ils nous ont bien fait comprendre que toute législation sociale irait dans le sens de leur véritable intérêt. Ils sont d'avis qu'il existe quelque chose de mieux que le programme que nous avons étudié cet après-midi. Et c'est pourquoi ils se sont donnés la peine de venir en discuter avec nous.

La discussion a mis en lumière la situation que nous, membres du parlement, représentant les citoyens du Canada, avions déjà constatée. Je connais les pièges que recèle l'application de la première étape mais je suis de ceux qui admettent que le mieux est parfois l'ennemi du bien selon la manière dont on envisage les choses.

Il reste que nous devons décider, compte tenu du fait, qu'un grand nombre de personnes ne sont pas protégées par l'assurance-chômage et qu'un grand nombre également n'est pas protégé contre la maladie, si le régime proposé constitue une amélioration. C'est un dilemme auquel le parlement doit faire face très souvent.

Je respecte l'opinion de la délégation qui me paraît assez claire. Vous croyez que ce n'est pas la bonne façon de procéder, que ce moyen est entaché d'erreurs. Je pense également que l'opinion contraire comporte une grande part de validité. Il existe déjà un programme d'assurance-chômage et je crois que nous ne devons pas laisser passer l'occasion de l'améliorer. Cependant, j'estime qu'il nous faut respecter mutuellement nos opinions même si elles sont divergentes.

Pendant que j'ai la parole, monsieur le président, je voudrais en profiter pour demander au Comité de se mettre d'accord avec moi. Je veux assurer les membres de la délégation qu'en fin de compte, le projet de loi est censé leur être favorable.

J'ai parlé plus tôt d'une lettre et d'un mémoire que j'ai reçus du secrétaire général de la Société des enseignants du Manitoba. Je puis dire, monsieur le président, que le mémoire est un document public polycopié. Il n'y a donc rien de secret là-dedans. Je suis certain que mes amis l'ont déjà.

Ce document veut qu'on considère un certain nombre de problèmes si le programme est adopté et si l'on force les enseignants à y adhérer: la définition de l'interruption du revenu; la question du revenu gagné à l'extérieur d'un enseignant en chômage par rapport à d'autres program-

*[Texte]*

200 day per year basis, and so on. There are also some questions about what the addition of teachers to the rolls of unemployed does to the statistics and questions about the benefit and so on.

I admit that this is not the approach that the delegation here today has taken. You have come to say you want a completely better scheme. As a Manitoban I feel some obligation to these people and I think it would be a friendly act to the delegation if this memorandum could be appended to today's proceedings. It is a kind of appendix to the brief that the delegation has presented. They may not quote it all but I would like to ask the Committee, Mr. Chairman, if it would be willing to include as an appendix to today's proceedings, my correspondence with the General Secretary of the Manitoba Teachers' Society plus the 3-page memorandum that society said is quite clear.

**The Chairman:** Mr. Knowles, you are making a motion to that effect?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I move that this correspondence which consists of five pages be appended to today's proceedings.

**Mr. Whelan:** If we agree to that, can I get all my letters to teachers printed as an appendix to the proceedings.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I would support you.

**Mr. Whelan:** You do not know my letters.

**The Chairman:** I think we will have only one particular motion on the floor at the present time. Have you any further comment?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I think it is appropriate.

**The Chairman:** All in favour?

Motion agreed to.

Mr. Mosher?

**Mr. Mosher:** Just a comment I would like to make to Mr. Knowles.

The memorandum that Mr. Knowles has in his possession is the result of a study of the Manitoba Teachers' Society of the brief. It represents the initial study. There were representatives from the Manitoba Teachers' Society involved in the development of the brief which has been presented to you today. They have expressed their complete satisfaction with this.

Another point I think that should be made is that while the Manitoba teachers have expressed some concern about the risk of unemployment of teachers, I think it is safe to presume that that risk rests basically with those persons entering the teaching profession or seeking to enter the teaching profession for the first time. These people have no protection whatsoever under the terms of the White Paper.

*[Interprétation]*

mes; et la manière dont on rattache la période de travail des enseignants au programme. Les enseignants ne sont pas rémunérés à la semaine mais pour une année de 200 jours, etc. On se pose également certaines questions au sujet de l'inscription des enseignants dans les registres de l'assurance-chômage, de statistiques et des prestations et sur d'autres sujets.

Je dois admettre que ce n'est pas là le point de vue exprimé par la délégation d'aujourd'hui. Vous êtes simplement venu nous dire que vous désirez un meilleur programme. Étant moi-même Manitobain, je me sens obligé envers ces personnes et j'estime qu'il serait bon que le mémoire figure en appendice aux témoignages d'aujourd'hui. D'ailleurs, l'exposé de la délégation est une sorte d'appendice au mémoire. Peut-être que la délégation ne le mentionne pas mais je voudrais demander au Comité s'il serait possible d'annexer également aux procès-verbaux ma correspondance avec le secrétaire général de la Société des enseignants du Manitoba en sus du mémoire de trois pages.

**Le président:** Vous le proposez en bonne et due forme, monsieur Knowles?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je propose que cette correspondance qui représente cinq pages soit annexée aux procès-verbaux d'aujourd'hui.

**M. Whelan:** Si nous acceptons cette proposition, les lettres que j'ai envoyées aux enseignants ne pourraient-elles pas également figurer en appendice?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je suis prêt à vous appuyer.

**M. Whelan:** Vous ne connaissez pas mes lettres.

**Le président:** Je crois que nous ne sommes saisis que d'une motion actuellement. Autre commentaire?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je crois que c'est correct.

**Le président:** Quels sont ceux qui sont en faveur?

La motion est acceptée.

Monsieur Mosher.

**M. Mosher:** Je voudrais faire observer quelque chose à M. Knowles.

Le mémoire dont parle M. Knowles est le résultat d'une étude du mémoire entreprise pas la société des enseignants du Manitoba. C'est une première étude. Des représentants de la Société des enseignants du Manitoba ont participé à la rédaction du mémoire que l'on vous a présenté aujourd'hui. Et ils étaient entièrement d'accord avec sa teneur.

Je voudrais également faire remarquer que même si les enseignants du Manitoba se soucient des répercussions de chômage chez les enseignants, on peut tout de même dire avec certitude que l'éventualité du chômage est essentiellement le fait des personnes qui viennent tout juste d'entrer dans le corps enseignant ou qui cherchent à y entrer pour la première fois. Ces personnes n'ont aucune protection si on s'en tient aux termes du Livre blanc.



[Text]

• 1740

[Interpretation]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** As a matter of fact, that is one of the points spelled out in the memorandum. It is a point, Mr. Chairman, that I have made in previous sessions. We should look at those people who do not even get the eight weeks' employment but who in effect have graduated, are trained and ready for the labour force.

I am not trying to suggest that there is a division between the Manitoba Teachers' Society and the Canadian Teachers' Federation. However, out of a sense of duty to the Manitoba Teachers' Society, I did feel that we should look at these points made by that Society.

**The Chairman:** Mr. Goble.

**Mr. Goble:** May I comment, Mr. Chairman? We have in fact a very substantial file of such observations from our member organizations, the Manitoba Teachers' Society and others across the country. One possibility would have been to bring you so impressive a list of difficulties that we might have hoped to persuade you that the White Paper is unworkable but we preferred to persuade you that it is undesirable.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, the time is getting on. I do not wish to cut off questioning but we are coming back at 8 o'clock with the Canadian Welfare Council. I hope we can keep our comments a bit short for the remaining part of discussion. Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I hope I will not be repetitious. I intend to be short. This has been a long afternoon and we have all appreciated the co-operation of this outstanding group of educators.

If one theme runs through the brief, it is that you reject the principle of insurance as assisting in any way the ushering in of a guaranteed annual income plan. You state on page 2 of your brief to us:

What we ask is that such a program provide benefits as a natural right rather than through acquired eligibility or in the spurious guise of insurance; that it be truly universal in its application, and that the burden of cost be equitably distributed.

That is a valid position that you have taken by your own light. We are interested to have your view however, we are surely talking about two different things here. When we talk about a guaranteed annual income plan, surely we are talking about one thing and when we talk about providing a more efficient and a more just and a more workable unemployment insurance plan, we are talking about something quite different.

For example, even if we provided a \$3,000 guaranteed income level for Canadians which could cost \$6.7 billion a year, surely we are going to have to have an unemployment insurance plan totally apart from this which will provide benefits for the workers of Canada. For example, workers who have been earning \$5,000, \$6,000 \$7,000 a year should not have to fall back on their guaranteed annual income plan as an alternative to the kind of plan

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** En fait, c'est un des points explicité dans le mémoire. C'est un point, monsieur le président que j'ai soulevé au cours des sessions précédentes. Nous sommes prêts à nous apitoyer sur le sort des personnes qui n'ont même pas droit à huit semaines de prestations d'assurance-chômage, et qui sont diplômées, ont reçu une formation professionnelle et sont prêts à se joindre à la population active.

Je ne cherche pas à insinuer qu'il y a scission entre la société des enseignants du Manitoba et la Fédération canadienne des enseignants. Toutefois, mon sens du devoir m'oblige à souligner que la société des enseignants du Manitoba estimait que nous devions étudier ces questions soumises par cette société.

**Le président:** M. Goble.

**M. Goble:** Monsieur le président, me permettez-vous une observation? Nous avons en fait constitué un volumineux dossier des observations qui nous ont été communiquées par les membres de nos organisations, la société des enseignants du Manitoba et autres organismes canadiens. Nous aurions pu dresser une liste assez impressionnante des problèmes à résoudre pour espérer vous convaincre que le Livre blanc est inapplicable, mais nous avons préféré vous persuader qu'il est insouhaitable.

**Le président:** Merci, messieurs, l'heure avance. Je n'aime pas interrompre la période des questions mais nous devons de nouveau nous réunir à 8 h ce soir pour entendre le Conseil canadien du bien-être. J'aimerais que les commentaires soient réduits à leur plus simple expression durant le reste des débats. M. Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, je compte bien ne pas me répéter; j'ai l'intention d'être bref. L'après-midi a été longue et nous avons tous apprécié la collaboration de ce groupe remarquable d'éducateurs.

S'il ressort de votre mémoire un terme particulier, c'est que vous rejetez le principe de l'assurance qui tenterait d'introduire un régime propre à assurer un revenu annuel minimum. Vous déclarez à la page 2 de votre mémoire:

Ce que nous demandons, c'est qu'un programme de ce genre assure des prestations en raison du droit naturel plutôt que le droit acquis à l'admissibilité ou sous prétexte d'assurance; nous demandons que le régime soit vraiment universel dans son application et que le fardeau des coûts en soit équitablement réparti.

Voici une prise de position estimable dû à vos seules lumières. Nous tenons à connaître votre opinion. Toutefois, nous discutons sûrement deux choses différentes. Lorsque nous parlons d'un régime de revenu annuel garanti, il est indiscutable que nous parlons d'une chose et, lorsque nous parlons d'établir un régime d'assurance-chômage plus efficace et plus juste et plus manœuvrable, nous parlons d'une chose très différente.

Par exemple, même si nous assurions un revenu minimum de \$3,000 à chaque canadien au coût de 6.7 millions de dollars par année, nous aurions encore besoin d'un régime d'assurance-chômage entièrement étranger à celui-ci, assurant des prestations aux travailleurs cana-

## [Texte]

that teachers have been paying into for years for themselves toward their pensions for example. Do we not really want two things here instead of just one plan?

**Mr. Fieger:** Maybe you do but I do not think we do. Mr. Chairman, I am just not quite certain about the mathematics of this whole business. I was under the impression there were about 6.5 million people who were employed or employable in Canada. Is this approximately correct?

**The Chairman:** Mr. Portelance says "yes".

**Mr. Fieger:** If we provided a guaranteed annual income of \$3,000 per person, we are certainly not talking about 21,000,000 Canadians. We are talking about 6.5 million people who would normally be employed. I do not see the \$6 to \$8 billion at all.

**Mr. Perrault:** That is not the critical figure here. Whether it is \$1 billion or even \$500,000 a year, which is clearly ludicrous, are we not really talking about two different things? We are talking about an unemployment insurance plan for people who could be earning fairly substantial amounts and then, underlying the entire program of social benefits, we are talking about the possibility of a guaranteed income plan. Do you really support the idea that we should deprive the Canadian worker of a decent unemployment insurance plan or drop the present plan by some method or by refusing to reform it?

**Mr. Fieger:** No.

**Mr. Perrault:** Perhaps at some future date we will be having committee hearings about whether or not there should be a guaranteed income plan but surely, we are talking today about unemployment insurance. They are two different questions.

**Mr. Fieger:** Of course, we are talking about two different things. However, we are firmly convinced that what you are talking about is not adequate to solve the problem that you are trying to solve.

**Mr. Perrault:** We are trying to provide greater economic security for the Canadian work force. At the same time, Mr. Fieger, we are just about to bring down a set of social proposals. Mr. Munro's department has just committed itself to tabling this document in the very near future. Indeed it would be surprising to find that there had not been extensive consultation between the Minister of Labour and the Minister of National Health and Welfare before the unemployment insurance plan came down. I am sure, Mr. Fieger, you are aware of the procedure involved in bringing forward any government legislation. It has to be approved by Cabinet; it has to be discussed by all the ministers; and, there has to be co-ordination.

**Mr. Fieger:** I am glad to hear that there is going to be co-ordination because when we did some investigation on this White Paper, there were many times when the

## [Interprétation]

diens. Par exemple, les travailleurs gagnant \$5,000, \$6,000 ou \$7,000 par année ne doivent pas dépendre du régime assurant le revenu annuel pour suppléer au genre de régime auquel les enseignants contribuent depuis des années en vue d'obtenir une pension de retraite par exemple. Est-ce que nous ne cherchons pas ici à établir deux régimes plutôt qu'un?

**M. Fieger:** C'est peut-être votre intention mais ce n'est pas la nôtre. Monsieur le président, je ne suis tout simplement pas très au fait des calculs mathématiques relatifs à toute cette affaire. J'avais l'impression que 6.5 millions de personnes étaient employées ou employables au Canada. Est-ce un chiffre à peu près exact?

**Le président:** M. Portelance dit «Oui».

**M. Fieger:** Si nous assurons un revenu annuel de \$3,000 par personne, nous ne songeons certainement à 21 millions de canadiens. Nous parlons d'environ 6.5 millions de personnes qui seraient normalement employées. Je ne conçois pas du tout le chiffre de 6.0 à 8.0 millions de dollars.

**M. Perrault:** Ce n'est ici la donnée critique. Que le montant soit de 1.0 million ou même de \$500,000 par année, ce qui est évidemment ridicule, ne parlons-nous pas en réalité de deux choses différentes? Nous parlons d'un régime d'assurance-chômage pour les personnes qui peuvent gagner des salaires assez importants puis, sous-jacent au programme d'ensemble de la sécurité sociale, nous parlons de la possibilité d'assurer le revenu. Soutenez-vous vraiment que nous devons priver le travailleur canadien d'un régime équitable d'assurance-chômage ou de quelque façon abandonner le régime actuel ou jefuser de l'améliorer?

**M. Fieger:** Non.

**M. Perrault:** Il est possible qu'au cours d'audiences ultérieures nous discussions de l'opportunité d'assurer le revenu; mais, assurément, c'est d'assurance-chômage que nous discutons aujourd'hui. Ce sont deux questions différentes.

**M. Fieger:** Il est indubitable que nous parlons de deux choses différentes. Toutefois, nous sommes fermement persuadés que ce dont vous parlez ne suffit pas à régler le problème que nous cherchons à résoudre.

**M. Perrault:** Nous cherchons à assurer à la population active canadienne la sécurité économique. Nous sommes en voie de proposer en même temps, monsieur Fieger, des mesures de sécurité sociales. M. Munro vient de s'engager à saisir la Chambre de ce document bientôt. Il serait même étonnant d'apprendre qu'il n'y a pas eu de longue consultation entre le ministre du Travail et le ministre de la Santé nationale et du bien-être sociale avant de proposer le régime d'assurance-chômage. Nul doute, monsieur Fieger, que vous êtes au courant de la procédure à suivre lorsqu'il s'agit de saisir le Parlement d'un projet de loi. Il faut d'abord l'assentiment du Cabinet; le bill doit être étudié par tous les ministres et la coordination faite suivant un plan logique.

**M. Fieger:** Je suis heureux d'apprendre qu'il y aura coordination, car quand nous avons étudié le Livre blanc, les personnes qui devraient répondre aux ques-



[Text]

people who were attempting to answer our questions said, "we do not know. That would be in the realm of manpower" or "we do not know, that would be in the realm of welfare". We did not perhaps get all the information that you have and we would be happy to see some more of this.

**Mr. Perrault:** I doubt if there has ever been any legislation passed through any provincial or federal Parliament that did not have questions hanging over it at some point. This is a normal condition.

About the security of employment for teachers, the White Paper brief states—and I would like to ask you whether you disagree with it—on page 17:

The traditional stability of occupations such as nursing, teaching, police work, the armed forces and the public service can no longer be taken for granted. Supply may become greater than demand; austerity measures can cause redundancy; technological change can cause an interruption of earnings while workers learn new skills or become reabsorbed in different occupations.

The suggestion in the brief is that there is reason for the teachers to fear perhaps that the present relatively full employment in the profession may no longer continue because the postwar baby boom is coming to an end and the pill is accentuating the trend. Do you think it is a valid observation or do you dismiss it?

**Mr. Fieger:** I am sure that the observations that are made there are valid observations. There has been an over-supply of nurses in some parts of Canada for two or three years. I see no visible evidence that these people are being given retraining that will fit them to other occupations.

**Mr. Perrault:** No. I am sorry if I have been obscure but the suggestion is that possibly there will be many unemployed teachers in the years to come.

**Mr. Fieger:** Yes.

**Mr. Perrault:** Perhaps it is important that they be covered by unemployment insurance so that they can avail themselves of the manpower retraining which the government has committed itself to and other programs to find them useful places in the economy.

**The Chairman:** Mr. Kirby.

**Mr. Kirby:** Mr. Chairman, I do not think there is any possibility of that reversal in the immediate future. It may be some time in the far distant future but I do not think this plan looks that far ahead. I hope it does not anyway.

The fluctuation of supply now is largely controlled by immigrants. If I could speak of a situation that I know very well in British Columbia. Just slightly over 40 per cent of the teachers needed in British Columbia each year are provided by our teacher training institutions. The rest have to come from other provinces and other lands. Indeed, for the last five years, there has been a

[Interpretation]

tions ont souvent dit, « nous ne savons pas, cela relève du domaine de la main-d'œuvre » ou « nous ne savons pas, cela relève du bien-être ». Nous n'avons peut-être pas eu toute l'information que vous possédez et nous aimerions obtenir plus de renseignements.

**M. Perrault:** Je doute beaucoup que les parlements fédéral et provinciaux aient jamais adopté une loi sans que des questions restent en suspens. C'est dans l'ordre des choses.

Au sujet de la sécurité d'emploi des enseignants, le Livre blanc comprend à la page 17—et j'aimerais que vous me disiez si vous êtes d'accord sur ce point:

L'infirmière, l'enseignant, l'agent de police, le militaire ou le fonctionnaire ne peut plus compter sur la stabilité traditionnelle de son emploi. L'offre peut dépasser la demande, les mesures d'austérité peuvent rendre certains emplois « excédentaires »; les progrès techniques peuvent occasionner l'interruption des gains, comme dans le cas où le travailleur doit faire l'apprentissage d'un nouveau métier ou se préparer à occuper un emploi différent.

Ce que le mémoire laisse entendre, c'est que les enseignants ont peut-être quelques raisons de craindre que l'emploi relativement complet dans la profession présentement peut ne pas durer, car le boom des naissances d'après guerre prend fin et la pilule accentue encore la courbe. Croyez-vous que cette observation est valable ou est-ce que vous en faites fi?

**M. Fieger:** Je ne conteste pas que les observations du Livre blanc sont des observations valables. Il y a eu trop d'infirmières en certains endroits au Canada pendant deux ou trois ans. Rien n'indique que ces personnes bénéficient d'un recyclage qui les rendent aptes à remplir un autre emploi.

**M. Perrault:** Non. Je regrette de ne pas avoir été clair, mais ce que nous voulons dire c'est qu'il est possible qu'un nombre d'enseignants se trouvent sans emploi au cours des années à venir.

**M. Fieger:** Oui.

**M. Perrault:** Peut-être importe-t-il qu'ils soient couverts par le régime d'assurance-chômage afin de profiter du programme de recyclage de la main-d'œuvre promis par le gouvernement et d'autres programmes qui leur permettent de se placer avantageusement selon la conjoncture économique.

**Le président:** Monsieur Kirby.

**M. Kirby:** Monsieur le président, je ne prévois pas que la situation sera renversée dans un avenir prochain. Cela peut être prévu pour une époque reculée, mais je ne pense pas que ce régime étende aussi loin ses horizons. Du moins, je l'espère.

La fluctuation de l'offre à l'heure actuelle est largement compensée par l'immigration. S'il m'est permis de me prononcer au sujet d'une situation que je connais très bien en Colombie-Britannique, seulement un peu plus de 40 p. 100 des postes d'enseignants à remplir en Colombie-Britannique le sont par nos écoles normales. Le reste des enseignants est recruté d'autres provinces et de pays



**[Texte]**

very extensive recruitment campaign in other lands to bring teachers in. I would anticipate that with a young country like Canada, the growth in population will take care of all the teachers that we can produce ourselves.

**Mr. Perrault:** Thank you, Mr. Kirby. I would like to ask another question. Mr. Fieger, I jotted down one of your comments, which intrigued me. You said: "cigarette lighters that do not work and plans that do not help any one are not of much use" or words to that effect.

• 1750

**Mr. Fieger:** What I could buy for 50 cents a week.

**Mr. Perrault:** I am sorry if I misinterpreted your remarks. In any case, the suggestion in this brief is that there are very few benefits for teachers. In your profession a representative survey of school systems in Quebec, Alberta, British Columbia, the Northwest Territories, Saskatchewan and Ontario showed, in regard to sick or wage loss insurance, an average of 15 days a year, in most cases cumulative but to a maximum of 200 days. This would mean a teacher would have to be employed nearly five years to accumulate over 70 days of sick leave credits. This same coverage could be obtained after 20 weeks of insurable employment under the proposed legislation. Is that not a rather significant benefit that would be available?

**Mr. Fieger:** I agree, but the benefits proposed in this brief would only become available to the teacher after they have exhausted the benefits they have earned under legislation. Your brief says that they will become available only after all the other benefits, so these do not replace what are presently in effect.

**Mr. Whelan:** But if a young teacher has no benefits would he not get these?

**Mr. Fieger:** No.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, may I suggest to Mr. Fieger that this still represents an improvement on the present situation. The survey also showed that the majority of contracts do not make provision for maternity leaves or, if so, such leave is not compensable. So there are advantages in this plan even as it exists, and perhaps the possibility of further negotiations exists as well.

**Mr. Fieger:** Well, we have the door open to further negotiations.

**Mr. Perrault:** You make reference on page five of your brief to teachers leaving the profession. You say:

There are professionally valid reasons for teachers to leave certain positions. The exercise of their right to leave unacceptable employment must not be penalized by denial of protection against loss of income.

**[Interprétation]**

étrangers. Effectivement, au cours des cinq dernières années, de grandes campagnes de recrutement ont eu lieu dans d'autres pays afin d'attirer les enseignants au Canada. Je présume que, dans un jeune pays comme le nôtre, l'accroissement de la population absorbera tous les enseignants formés par nos instituts pédagogiques.

**M. Perrault:** Merci, monsieur Kirby. J'aimerais poser une autre question. Monsieur Fieger, j'ai noté un de vos commentaires qui m'intrigue. Vous avez dit: «les briquets qui ne fonctionnent pas et les régimes qui n'aident personne ne sont pas très utiles» ou des paroles de ce genre.

**M. Fieger:** Ce que je pourrais acheter pour 50c par semaine.

**M. Perrault:** Si j'ai mal interprété vos remarques, j'en suis désolé. De toute façon, votre mémoire laisse entendre qu'il y a très peu de prestations pour les enseignants. Une étude portant sur le système scolaire au Québec, en Alberta, en Colombie-Britannique, dans les Territoires du Nord-Ouest, dans la Saskatchewan et en Ontario indiquait pour congés de maladie et l'assurance couvrant la privation d'un salaire une moyenne de 15 jours par an qui pouvaient être accumulés dans la plupart des cas jusqu'à concurrence de 200 jours. Ce qui veut dire qu'un employeur devrait travailler près de cinq ans pour accumuler plus de 70 jours de congés de maladie. On pourrait arriver au même résultat après 20 semaines d'emploi assuré en vertu des propositions. Ne pensez-vous pas qu'il s'agit là d'une prestation substantielle?

**M. Fieger:** Je le reconnais mais les prestations proposées dans le mémoire ne seraient accordées aux enseignants que s'ils ont épuisé les congés auxquels ils ont droit. Le Livre blanc déclare que les prestations ne seront accordées que si l'on ne dispose pas d'autre revenu; aussi, elles ne remplacent pas les prestations en vigueur.

**M. Whelan:** Mais si un jeune enseignant n'a pas droit aux prestations, ne pourrait-il les obtenir en vertu du Livre blanc?

**M. Fieger:** Non.

**M. Perrault:** Monsieur le président, je me permettrai de faire valoir à M. Fieger que cela représente toujours une amélioration sur la situation actuelle. L'étude dont nous avons parlé a également démontré que la majorité des contrats ne prévoyaient aucune clause en ce qui concerne les congés de maternité et dans le cas contraire, ces congés ne donnaient droit à aucune compensation. Le régime proposé offre donc des avantages et ouvre peut-être la possibilité de négociations ultérieures.

**M. Fieger:** Mais nous avons la possibilité de négocier.

**M. Perrault:** A la page 5 de votre mémoire, vous mentionnez les enseignants qui abandonnent leur emploi. Je cite:

Des raisons professionnelles valables autorisent les enseignants à quitter certains emplois. L'exercice du droit d'abandonner un emploi ne saurait être puni

[Text]

I hope I am not going over ground which has been covered partially. The point is, however, that no penalty is imposed when just cause for voluntary separation is shown.

**Mr. Fieger:** Yes, but who determines that just cause? Is it the professional who leaves the unemployment because he feels that that particular position violates his professional principles, or is it somebody in the manpower office who says "I accept that" or "I do not accept that"?

**Mr. Perrault:** Well, the insurance officers in the matter of unemployment insurance have adjudicated claims in a countless number of categories, including many professional categories. There have been claims from municipal, provincial and federal levels involving thousands of dismissals and resignations. Many of these employees are protected by collective agreements and provincial statutes and many are professionals. The record has been pretty fair in this regard. Do you really think this is a valid fear?

**Mr. Fieger:** It is a fear but whether you consider it valid depends on how you look at it or how I look at it.

**Mr. Perrault:** Would you be willing to suggest certain safeguards which perhaps should be adopted in order to remove this fear from the teaching profession?

**Mr. Fieger:** Yes, as a professional organization we would be very well prepared to do so.

**Mr. Perrault:** I think that the members would welcome this, if you have some counter proposals in this area.

Thank you very much.

**Mr. Whelan:** I just had a couple of questions, Mr. Chairman. Have you studied what programs teachers in such other countries as Europe or the United States have and whether they contribute to such plans as Unemployment Insurance?

**Mr. Fieger:** I think, basically, our answer would have to be no.

**Mr. Whelan:** You say the plan should be for low paid workers but they have extended unemployment insurance—I get this from your brief, but maybe you do not mean that—to university teachers in the United States?

**Mr. Fieger:** I am sure I am not aware.

**The Chairman:** Mr. Goble.

**Mr. Goble:** We have studied this in some detail, Mr. Chairman. The whole character of unemployment insurance varies so much from one country to another. For example, in the United States I gather the burden falls almost exclusively on the employer. In any case, comparisons would be quite misleading. I certainly would differ with this interpretation of our brief, that we say that unemployment insurance should apply to lower paid workers. If that seems to be said anywhere, I assure you it is unintentional.

[Interpretation]

par le refus d'une protection accordée dans le cas de la perte d'un emploi.

J'espère ne pas reprendre des choses déjà dites. Toutefois, aucune pénalité n'est imposée lorsqu'il y a cessation d'emploi volontaire et justifiée.

**M. Fieger:** Oui, mais qui peut déterminer si elle est justifiée? S'agit-il de la personne qui quitte son emploi parce qu'elle estime que celui-ci va à l'encontre de ses principes professionnels ou s'agit-il de l'employé du centre de main-d'œuvre qui accepte ou refuse, selon le cas?

**M. Perrault:** Les autorités en matière d'assurance-chômage ont fait suite aux demandes d'un grand nombre de catégories d'employés, y compris des employés professionnels. Aux niveaux municipal, provincial et fédéral, des demandes représentant des milliers de démissions et de licenciements ont été présentées. Bon nombre de ces employés sont protégés par les conventions collectives et les règlements provinciaux. Notre dossier est passablement bon en cette matière. Pensez-vous réellement que cette crainte se justifie?

**M. Fieger:** Savoir si cette crainte se justifie dépend du point de vue où l'on se place.

**M. Perrault:** Pourriez-vous nous proposer quelques garanties qui permettraient de libérer le corps professoral de cette crainte?

**M. Fieger:** Oui, en tant qu'association professionnelle nous sommes tous prêts à le faire.

**M. Perrault:** Je crois que si vous aviez des contre propositions, elles seraient les bienvenues parmi nous. Je vous remercie.

**M. Whelan:** J'aurais quelques questions, monsieur le président. Avez-vous analysé les programmes dont jouissent les enseignants dans d'autres pays et savez-vous s'ils sont tenus de cotiser un des régimes comme l'assurance-chômage? Je veux parler de l'Europe ou des États-Unis.

**M. Fieger:** En général, il faut répondre par la négative.

**M. Whelan:** Vous dites que le régime devrait se consacrer aux travailleurs à revenu modeste mais les États-Unis ont également assuré les professeurs d'universités contre le chômage. Ce n'est peut-être pas ce que vous vouliez dire mais du moins c'est ce que j'ai compris dans votre mémoire.

**M. Fieger:** Je ne suis pas du tout au courant.

**Le président:** M. Goble.

**M. Goble:** Nous avons quelque peu approfondi la question, monsieur le président. Les caractéristiques de l'assurance-chômage varient tellement d'un pays à l'autre, par exemple, aux États-Unis, c'est l'employeur qui doit supporter presque exclusivement tous les frais. De toute façon les comparaisons ne peuvent que nous induire en erreur. Je ne suis pas prêt d'admettre cette interprétation de notre mémoire, lorsque vous laissez entendre que nous prétendons que l'assurance-chômage devrait se limiter aux travailleurs à faible revenu. Si c'est ce qui ressort du



## [Texte]

**Mr. Whelan:** I have one other question for Mr. Goble? When you were talking earlier you mentioned the difference that exists between the different provinces in benefits and legislation that you have to abide by. Is this very great? For example, is there a great disparity in the wage scale between provinces for teachers, say between British Columbia and Newfoundland?

**Mr. Goble:** There is a considerable disparity. The disparity is of course not only in gross amounts; it is in classification, criteria for forming of categories, in the style of contract, even the duration set for the salary year.

**Mr. Whelan:** So there is a great deal of disparity and inequality that actually exists in the benefits, if you lump it all into one bag.

**Mr. Goble:** The difference is in dollar amounts related to salary, and there are big differences in the administration of salary and every other term of employment.

**Mr. Whelan:** Of course, I am a strong believer in one strong Canada. I may even go so far as to suggest—I would hope the teachers would study this—creating a different system in our country from the provincial system that we have which would get rid of the disparity and inequality by creating one federal state with maybe 30 federal districts so they would all be equal. You call your organization Canadian but you admit yourself that your membership is not equal and never will be equal under the provincial system that we have in Canada today. Thank you.

**Mr. Borrie:** I have one very brief question, Mr. Chairman. I think most of us around the Committee would agree that we do need a guaranteed annual income. But in answer to a question earlier, Mr. Fieger, you did say that it would be much better to take the bread with the water than just to have water alone. It also has been mentioned that you do have documentation on some of the problems of implementing the program with teachers. Would your federation be so kind as to send the Committee a statement as to how it would affect teachers in its implementation so that it could be of some assistance.

**Mr. Fieger:** Oh yes. Many of these we have discussed this afternoon. But we could make quite a comprehensive list of some of the real practical problems of implementation.

**Mr. Borrie:** I think Mr. Perrault brought out, in talking about sickness, that you felt this is one of the areas wherein you see a great problem. If we could have that information I think it would be very valuable.

**Mr. Fieger:** But we also need more information. One of the things that we need information about is your manpower policies. What will be the manpower policies that would go hand in hand with this particular brief?

**Some hon. Member:** Retraining.

## [Interprétation]

texte, je puis vous assurer que ce n'est pas là notre intention.

**M. Whelan:** J'aurais une autre question à poser à M. Goble. Vous nous avez parlé de la disparité que connaissent les provinces en matière de prestations et de législation. S'agit-il d'un grand écart. Par exemple, y a-t-il un grande différence de barème pour les enseignants entre la Colombie-Britannique et Terre-Neuve?

**M. Goble:** Il y a de grandes différences. Cette différence, évidemment, ne se chiffre pas uniquement en montant brut. Elle apparaît également dans la classification, dans les critères de catégories d'emplois, dans le libellé du contrat, voir dans la durée de l'année scolaire.

**M. Whelan:** Il y a de grandes différences et d'importantes injustices, à l'heure actuelle sur le plan des prestations, si l'on examine l'ensemble.

**M. Goble:** C'est une différence qui se chiffre en espèces par rapport à la rémunération mais il y a également de grandes disparités dans la rémunération elle-même et dans les conditions d'emploi.

**M. Whelan:** Bien sûr, je suis un ardent défenseur de l'unité canadienne. J'irais même jusqu'à proposer aux enseignants de mettre au point un système autre que le système provincial de façon à éliminer les disparités et les injustices en instaurant par exemple un état fédéral avec une trentaine de districts fédéraux où les conditions seraient toujours les mêmes. Dans votre association, vous réclamez d'être Canadien mais vous reconnaissez vous-même que vos affiliés ne jouissent pas tous des mêmes conditions, ce qui est impossible en vertu du système provincial actuellement en vigueur au Canada. Je vous remercie.

**M. Borrie:** J'aurais une brève question, monsieur le président. Je crois que la plupart des députés sont d'accord pour dire qu'il faudrait instaurer un revenu annuel garanti. Toutefois, en réponse à une question précédente, M. Fieger, vous avez déclaré qu'il serait préférable de prendre ce qu'il y a à boire et à manger au lieu de se contenter uniquement de ce qu'il y a à boire. Nous avons également appris que vous avez certains renseignements quant aux problèmes d'application du programme aux enseignants. Votre délégation aurait-elle l'obligeance d'envoyer au Comité une étude des conséquences possibles de l'application du régime aux enseignants, cela pourrait nous être utile.

**M. Fieger:** Certainement. Nous en avons déjà discuté cet après-midi mais nous pourrions établir une liste exhaustive des problèmes pratiques qui se posent quant à l'application.

**M. Borrie:** Il me semble que M. Perrault a fait ressortir que la maladie constituait pour vous un problème majeur. Si vous pouviez nous procurer ces renseignements, cela nous serait précieux.

**M. Fieger:** Mais nous avons également besoin de plus de renseignements. Je veux parler par exemple des politiques de main-d'œuvre. Quelles seront les politiques de main-d'œuvre qui iront de pair avec ces propositions?

**Des voix:** Le recyclage.



[Text]

**Mr. Fieger:** We do not know. And until we know what they are we cannot tell you what the problems will be.

**Mr. Borrie:** Well, I think you could find this out for yourself by talking to any of the vocational principals, because most of the programs that they do provide for retraining of individuals depend on the demand for a particular skill or a particular qualification.

**Mr. Fieger:** No, but is there no new manpower retraining envisaged in connection with this particular paper? We know what is presently in existence.

**Mr. Borrie:** Yes, they are already planned. You know, for example, in my area in British Columbia, which is a lumber industry.

Some hon. Members: Are there schools there?

**Mr. Borrie:** Thanks a lot. Because the principal industry is lumbering the vocational schools have provided extension courses for those who wish to make their living in the woods. The same applies in the Peace River area of British Columbia, where the vocational school caters to those who want to enter the agricultural industry. So the vocational school system does bend to the needs and the desires of the community or of the economy. Therefore I do not see any problem in envisaging the retraining or the reclassification of those people who are put out of a particular trade, skill, or profession.

• 1800

**The Chairman:** I think, gentlemen, along that line, if you do have any list of particulars dealing with the teaching itself—your slant, this afternoon was purposely not that way—but if you do have a list of practical difficulties, if you could get that to us in the next two or three weeks, we would appreciate that.

It is 6 o'clock, gentlemen. I just have Mr. Portelance left on my list for the second round. Mr. Portelance.

**Mr. Portelance:** Just a short question, Mr. Chairman. I know that in your brief, you also worry about the extra money that the school commission will have to pay as the employer. But we heard in briefs before that each province, or at least the total of the provinces will save between \$26 million and \$40 million by going into this, because they are paying the social welfare that they are giving now to the sick person without anything. That should be enough to take care of whatever they have to pay in your cases without raising taxes.

**Mr. Fieger:** I imagine that you will make sure that the provincial governments increase their grants to the school boards to take up the slack.

**Mr. Portelance:** They might be in a better position to do it by saving that amount of money.

There is one thing here we have not spoken of—part-time teachers. Do you not have people going in so many days a week or just afternoons? These people will also be eligible to this. Right now they are not covered, I do not think, or are they?

[Interpretation]

**M. Fieger:** Nous n'en savons rien. Et tant que nous ne le saurons pas, nous ne pourrions vous expliquer quels problèmes pourraient surgir?

**M. Borrie:** Je crois que vous pourriez le découvrir vous-même en en parlant aux responsables de l'orientation professionnelle, parce que la plupart des programmes qu'ils mettent en œuvre pour le recyclage des travailleurs dépend de la demande dans telle ou telle profession ou qualification.

**M. Fieger:** Non, mais n'envisage-t-on pas de nouveaux programmes de recyclage en rapport avec le Livre blanc. Nous sommes au courant de ce qui se fait actuellement.

**M. Borrie:** Oui, ils sont d'ores et déjà prévus. Vous savez, par exemple qu'en Colombie-Britannique, ma région, il y a une industrie du bois...

Des voix: Y a-t-il des écoles là-bas?

**M. Borrie:** Je vous remercie. Étant donné que la première industrie de la région c'est le bois, les écoles professionnelles assurent un cours supplémentaire pour ceux qui veulent travailler dans cette industrie. C'est également le cas de la région de Peace River en Colombie-Britannique où les écoles techniques s'occupent des gens qui envisagent une carrière dans l'agriculture. Aussi, le système des écoles techniques se plie aux nécessités et aux désirs de la communauté ou de l'économie. C'est pourquoi je ne vois aucun problème à propos du recyclage ou de la reconversion des individus éliminés d'un métier, d'une profession ou d'une discipline particulière.

**Le président:** A ce propos, messieurs, je pense que si vous pourriez nous donner une liste des problèmes particuliers touchant le corps enseignant, tel n'était pas évidemment votre objectif cet après-midi, mais si vous pouviez nous procurer dans les deux ou trois semaines à venir une liste des difficultés pratiques qui s'opposent, nous vous en saurions gré.

Il est six heures, messieurs. Je ne vois plus que le nom de M. Portelance sur ma liste d'orateurs pour le second tour. Monsieur Portelance.

**M. Portelance:** Une brève question, monsieur le président. J'ai noté que dans votre mémoire vous vous inquiétez également des frais supplémentaires que la Commission scolaire devra assumer en tant qu'employeur. Néanmoins, nous avons appris grâce au mémoire précédent que les provinces économiseront de 26 à 40 millions de dollars au moins grâce à ce nouveau régime étant donné qu'à l'heure actuelle elles assurent des prestations de sécurité sociale aux personnes malades, sans aucune compensation. Cela devrait être assez pour satisfaire à vos besoins sans augmenter les impôts.

**M. Fieger:** J'ose croire que vous vous assurez que les gouvernements provinciaux augmentent leurs subventions aux commissions scolaires pour combler le déficit.

**M. Portelance:** Il leur serait bien pratique de le faire en économisant ces fonds.

Il y a encore un point que nous n'avons pas soulevé, je veux parler des enseignants à temps partiel. N'y a-t-il pas des enseignants qui travaillent autant de jours par semaine ou uniquement les après-midi? Ces personnes auront également des prestations. A l'heure actuelle elles ne disposent d'aucune protection? N'est-ce pas?

## [Texte]

**Mr. Lapointe:** That is a complex area because some of these part-time teachers do not want to go more than part-time. They are not looking for another job, but then, you see, it is the amount of money you receive for so many days. You said eight weeks for eligibility. What do you count as a week? Twenty-five dollars during that week—I think they earn that in one afternoon.

**Mr. Portelance:** Come on, now.

**Mr. Lapointe:** Well, they are not far from it in Montreal. These people who were eligible to work would be able to collect from it.

**Mr. Portelance:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Portelance. Any more questions, gentlemen?

If there are no further questions, on your behalf, I would like to thank very much the delegation from the Canadian Teachers' Federation for coming this afternoon and we will see the Committee back tonight with the Canadian Welfare Council at 8 o'clock. We will adjourn till 8 o'clock. Thank you very much.

## EVENING SITTING

• 2019

**The Chairman:** Order, please. We are happy to have with us tonight a delegation from the Canadian Welfare Council. I said earlier that I thought their name had been changed but apparently it is just in the process of being changed. It is still officially the Canadian Welfare Council.

Immediately to my right is Mr. Reuben C. Baetz, the Executive Director. Mr. Baetz, would you introduce the other members of your delegation and give us a short opening statement.

**Mr. Reuben C. Baetz (Executive Director, Canadian Welfare Council):** Mr. Chairman, I am pleased to introduce, to my immediate right, Miss Patricia Godfrey, our social policy expert on the staff; Mr. Wheeler, Director of Research; and Mr. J. S. White, former Deputy Minister of Welfare of the Province of Saskatchewan and one of our public welfare experts. This is a staff delegation, the reason being that we did not have time for the Council and its broad membership to come up with a new policy statement. However, we think we have over the years developed enough policies to perhaps make some contribution to your deliberations.

• 2020

**Mr. Chairman,** we are very pleased to have the privilege of appearing before this Committee. Our Council's interest in unemployment insurance has been a sustained one for several decades.

We are in general agreement with most major proposals of the White Paper, many of them long recommended by our Council, such as provisions for sickness and maternity, higher benefits, extended coverage, and

## [Interprétation]

**M. Lapointe:** C'est là une question assez délicate parce que certains de ces enseignants à temps partiel ne désirent pas un emploi permanent. Ils ne cherchent pas un autre emploi ou s'ils sont rémunérés pour le nombre de jours qu'ils travaillent. L'on a dit que huit semaines d'emploi donnaient droit aux prestations. Que représente une semaine d'emploi pour vous? \$25 de rémunération? Ils le gagnent en une après-midi.

**M. Portelance:** N'exagérons rien.

**M. Lapointe:** Ils n'en sont pas loin à Montréal. Ces personnes qui pourraient travailler bénéficieraient des prestations.

**M. Portelance:** Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Portelance. Auriez-vous d'autres questions, messieurs?

S'il n'y a plus de questions, j'aimerais exprimer, en votre nom, notre gratitude à la délégation de la Fédération canadienne des enseignants pour s'être présentés cette après-midi et nous poursuivrons nos travaux ce soir à vingt heures avec le Conseil canadien du bien-être. La séance est levée jusqu'à 8 heures. Je vous remercie.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** A l'ordre, s.v.p. Nous sommes heureux ce soir d'avoir pour témoin une délégation du Conseil canadien du bien-être. Comme je l'ai dit plutôt je crois que leur raison sociale a été modifiée mais apparemment elle est en train de se faire à l'heure actuelle. Officiellement il s'agit encore du Conseil canadien du bien-être.

A ma droite vous trouvez M. Reuben C. Baetz, directeur exécutif. Monsieur Baetz, auriez-vous l'obligeance de nous présenter les autres membres de votre délégation et nous présenter vos remarques traditionnelles.

**M. Reuben C. Baetz (directeur exécutif, Conseil canadien du bien-être):** Monsieur le président, j'aimerais vous présenter tout d'abord à ma droite, mademoiselle Patricia Godfrey, notre expert en politique sociale; M. Wheeler, directeur de la recherche; et M. J. S. White, ancien ministre du bien-être de la province de la Saskatchewan qui est l'un de nos experts en bien-être social. Il s'agit d'une délégation composée de notre personnel, pour la bonne raison que nous n'avons pas eu le temps de réunir notre conseil et ses nombreux membres afin de définir une nouvelle politique. Cependant, nous croyons qu'au cours des prochaines années, on adoptera suffisamment de mesures pour que nous puissions apporter notre contribution à vos délibérations.

Monsieur le président, nous sommes très heureux d'avoir le privilège de témoigner devant ce Comité. Notre Conseil porte un intérêt depuis plusieurs décennies à l'assurance-chômage.

Nous sommes en général d'accord avec les principales propositions du Livre blanc, dont nombre d'entre elles ont été recommandées par notre Conseil, telles que les dispositions touchant la maladie et la maternité, les



## [Text]

change in income tax regulations covering premiums and benefits. In spite of a general agreement with these major proposals we do have a number of specific reservations, some of which I will refer to in a moment.

Mr. Chairman, our chief concern with the White Paper is with some of the underlying philosophies, general principles and objectives expressed therein. Because of our interest in social policies, including income maintenance generally, it would appear to be appropriate that our discussions tonight might relate more to the policies generally, it would appear to be appropriate that our discussions tonight might relate more to the policies involved than to some of the more technical details of administering the program, on which I am sure you are getting all kinds of good advice.

We have had considerable difficulty in reconciling a major stated objective of the White Paper, that is "benefits . . . more on the basis of need". We have had difficulty reconciling that objective with the built-in dilemma of any wage-related program. Wages themselves are not paid on the basis of actual need and hence unemployment benefits, by their very nature, are equally unrelated to these needs. While we naturally welcome the increase in benefits there is a danger that the general public will be lulled into a false sense of security with these new announcements in increased benefits and so on. In fact, as our brief shows, the increased benefits will not prevent many families from falling below the poverty level in the event of unemployment. The scales and tables produced in connection with the White Paper clearly indicate this shortcoming. For example, in June 1970, 70 per cent of the claimants had gross weekly earnings of less than \$100. Under the proposed benefits a family of four in this income range would receive, after tax, benefits over the average claim period ranging from \$17 weekly at the lower end of the scale to \$61 at the top end where previous weekly earnings reached \$100.

Even at this upper curve the benefit rates are well below the poverty line for a family of four, if the Economic Council's estimate of \$4,410 per annum for a family of four is valid. Indeed, the Senate Committee on Poverty has now up-dated this figure for a family of four to \$4,536 per annum. It is crucial to our considerations that it is not until gross weekly earnings for the breadwinner for a family of four reach \$145, which is only \$5 below the ceiling for contributions, that the benefit rates are sufficient to place a family of four above the poverty line.

And I think, Mr. Chairman, we really should not count on public assistance administered by provinces and municipalities to supplement unemployment insurance rates across this country because, on the basis of past history, that does not happen—not too frequently at least. There is a built-in reluctance on the part of public welfare programs to supplement unemployment insurance benefits. So maybe we should not assume too much in that respect in the future.

To overcome the built-in dilemma of a wage-related insurance scheme to adequately meet family need we have frequently recommended a better program of family and youth allowances, together with some form of guaranteed income related to family need. Perhaps the underlying policy of the White Paper on Unemployment Insur-

## [Interpretation]

prestations plus élevées, la couverture plus étendue, et la modification des règlements de l'impôt sur le revenu en ce qui touche les primes et les prestations. Malgré cet accord général quant aux dispositions principales, nous avons quelques réserves spécifiques à faire, dont je vais vous entretenir dans un moment.

Monsieur le président, nous nous préoccupons principalement de l'aspect sous-jacent du Livre blanc, des principes généraux et des objectifs qui sont exprimés. A cause de notre intérêt en ce qui concerne les politiques sociales, y comprises celles touchant le revenu garanti, il me semble approprié que nos discussions ce soir touchent tout particulièrement les politiques fondamentales que les détails techniques de l'administration du programme, sur lesquels j'en suis sûr, vous avez reçu de nombreux bons conseils.

Nous avons eu des difficultés considérables en ce qui concerne la réconciliation des principaux objectifs décrits dans le Livre blanc, c'est-à-dire «les prestations . . . plus particulièrement fondées sur les besoins». Nous avons eu des difficultés à réconcilier cet objectif avec le dilemme fondamental de tout programme taxé sur les salaires. Les salaires eux-mêmes ne sont pas payés sur la base des besoins réels et ainsi les prestations de chômage, par leur nature même, ne sont pas non plus reliées à ces besoins. Même si nous accueillons naturellement avec plaisir l'augmentation des prestations, il y a là un danger que le public en général soit leurré d'un aspect faussé de leur sécurité lorsque l'on annoncera l'augmentation des prestations et caetera. En fait, comme notre mémoire vous le démontre, les prestations accrues n'empêcheront pas nombre de familles de se retrouver au-dessous du niveau de pauvreté en temps de chômage. Les échelles et les tables produites concurremment avec le Livre blanc démontrent clairement cette imperfection. Par exemple, en juin 1970, 70 p. 100 des réclamants avaient un salaire brut hebdomadaire de moins de \$100. En vertu des futures prestations, une famille de quatre personnes ayant un revenu situé à ce niveau recevrait après déduction d'impôt sur la période moyenne de réclamation, des sommes allant de \$17 par semaine au plus bas de l'échelle jusqu'à \$61 par semaine au sommet de l'échelle lorsque leur revenu antérieur hebdomadaire atteignait \$100.

Même à ce niveau supérieur, le taux des prestations sont largement au-dessous du niveau de pauvreté pour une famille de quatre personnes si le Conseil économique estime qu'un revenu de \$4,410 par année est nécessaire pour une famille de quatre personnes. En fait, le Comité du Sénat sur la pauvreté a même dépassé ces chiffres. Pour une famille de quatre personnes ils ont fixé le revenu minimum à \$4,536 par année. C'est à notre avis le point crucial de tant que le revenu brut hebdomadaire d'une famille de quatre personnes n'atteint pas \$145, ce qui n'est que \$5 du plafond impossible pour les contributions, pour que le taux de prestations soit suffisant pour permettre à une famille de quatre personnes de se situer au-dessus du seuil de la pauvreté.

Je pense, monsieur le président, que nous ne devrions pas compter sur l'assistance publique administrée par une province et une municipalité pour compléter les taux d'assurance-chômage dans ce pays, car, si on se réfère à l'histoire, ce n'est pas ce qui se passe, du moins pas



## [Texte]

ance is also moving in that direction. How else could one interpret the seeming anomaly in the White Paper of a waiting period of five to seven months before a dependents provision is made? I must confess, Mr. Chairman, we read that over three or four times before we began to realize that dependents in fact do not get benefits until well into Phase 3, which is in five or seven months after unemployment takes place. Now we may be completely mistaken on this but this is our feeling at the moment. Moreover, the existing and proposed plan covers a maximum of only one dependent.

We sometimes think it sounds optimistic to say that for anyone with one or more dependents these are the rates. In fact, in reality it means you have one dependent. That is for purposes of calculation.

The principle of universality of coverage which has been developed in the White Paper, together with that of placing ultimate responsibility for funding the unemployment insurance program on the federal government through general revenue, has quite frankly led us to question, again, whether the next logical step should be a combination of employment insurance with, or even its replacement by, some form of a guaranteed annual income. I think we are realistic enough, Mr. Chairman, to know that in all likelihood it would be the former of those two alternatives that would take place—a combination of unemployment insurance meshed in and related to a guaranteed income scheme, rather than a guaranteed income scheme replacing the whole thing.

So we accept and welcome the stated principle of universality which extends coverage to virtually all in the labour force, including those who in all likelihood will never require this protection. But if the principle of universality has intrinsic merit and value, why not extend it to the entire population? By the same token we strongly endorse the use of funds raised through general taxation for use in the unemployment insurance program. But, again, if this is equitable at a 4 per cent rate of unemployment, logic and the pursuit of justice compels us to ask: Why is this not an equitable way to finance the entire program?

We welcome the proposed sickness and maternity benefits but wonder why the sickness provision should not apply throughout the entire possible duration of the normal unemployment insurance benefits, namely up to 51 weeks instead of just up to 15 weeks. In welcoming extension of the plan to sickness benefits, we would point out however that his should not be regarded as a permanent substitute for a cash sickness benefits program under public or private auspices.

On the matter of services to the unemployed we, again, are in general agreement with the principle and the objectives, but frankly question whether our available manpower services, on the basis of past record, can do the required job. We also question the wisdom of building into the unemployment insurance administration a program with multipurpose interviews designed to "...diagnose the person's employment problems, motivate him in his search for employment, and give him advice and direct him to government services which can be used...", while at the same time seeking to "identify people who should not be receiving benefits".

## [Interprétation]

fréquemment. Il y a indéniablement une résistance de la part des programmes bien-être social à voir compléter les prestations d'assurance-chômage. Ainsi nous ne devrions pas compter là-dessus à l'avenir.

Pour répondre à ce dilemme d'un programme d'assurance relié au salaire et afin de pouvoir adéquatement aux besoins d'une famille, nous avons fréquemment recommandé un programme amélioré d'allocation familiale, qui serait complété par une forme de revenu garanti couvrant les besoins familiaux. La politique sous-jacente du Livre blanc sur l'assurance-chômage rejoint peut-être cette idée. Comment pourrait-on autrement interpréter ce qui semble des anomalies dans le Livre blanc au sujet d'une période d'attente de cinq à sept mois avant qu'une allocation pour les dépendants soit accordée. Je dois dire, monsieur le président, que nous avons lu ce Livre blanc trois ou quatre fois avant de réaliser que les dépendants en fait, ne reçoivent les prestations qu'à partir de la phase trois du programme, ce qui correspond à cinq ou sept mois après l'entrée en chômage. Nous avons peut-être complètement tort à ce sujet mais c'est ce que nous croyons actuellement. De plus, le programme existant et le futur programme ne couvrent seulement qu'un seul dépendant.

Nous croyons parfois qu'il est bon que ces taux soient pour toute personne ayant un ou plusieurs dépendants. En fait, la réalité nous fait croire qu'il s'agit seulement d'un seul dépendant, et que ceci a pour objet de calculer les prestations.

Le principe de l'universalité de la couverture, qui a été développé dans le Livre blanc, concurremment avec la responsabilité finale de financer les programmes d'assurance-chômage confiés au gouvernement fédéral grâce au Fonds du revenu consolidé, nous a conduit à cette question. Encore une fois, est-ce que le prochain pas logique devrait être une combinaison de l'assurance-chômage avec, ou éventuellement son remplacement par une forme quelconque de revenus annuels garantis. Je crois, monsieur le président, que si nous sommes suffisamment réalistes pour savoir qu'il y a de fortes chances pour que ce soit la dernière des solutions qui soit acceptée, combinaison de l'assurance-chômage incorporée et reliée à un programme de revenus garantis plutôt qu'un programme de revenus garantis qui remplacerait l'ensemble de ce système.

Ainsi nous acceptons et nous saluons le principe de l'universalité qui étend la couverture du programme à virtuellement tous les travailleurs, y compris ceux qui n'auront jamais besoin de cette protection. Mais si le principe de l'universalité a ses propres mérites, pourquoi ne pas l'étendre à toute la population? En même temps nous recommandons fortement que l'utilisation des fonds recueillis grâce à la position générale soit utilisée pour les programmes d'assurance-chômage. Encore une fois, cependant, si ce système semble équitable à un niveau de chômage de 4 p. 100, la logique et le sens de la justice, nous forcent à nous poser cette question: pourquoi n'y aura-t-il pas une façon équitable de financer l'ensemble du programme?

Nous sommes d'accord avec les dispositions concernant les prestations de maladie et de maternité mais nous nous posons la question à savoir pourquoi la disposition touchant la maladie ne s'appliquerait pas pendant toute la durée de la période de prestations d'assurance-chômage, c'est-à-dire jusqu'à 51 semaines au lieu de 15 semaines.

[Text]

In conclusion, we feel the objectives set out for the White Paper are laudable, but there is a danger of trying to make the unemployment insurance program do more than it is desirable or reasonable to expect of it. As a principle, income maintenance programs should be kept as simple as possible in their administration, and require a minimum of discretionary decision-making in individual cases. All experience to date indicates the desirability of separating the function of providing financial support from services aimed at the equally important objective of "a more complete fulfilment of people". These are two different functions and we feel that they should be separated.

Mr. Chairman, that is an over-view commentary.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Baetz. Gentlemen, before proceeding with the questioning, I would like to have the usual motion that the brief submitted by the Canadian Welfare Council in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

**Mr. Portelance:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Who would like to begin the questioning? Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, perhaps Mr. Baetz could expand on the meaning of the last sentence that he has just put before us, because there seems to be more to it than just those three lines. Perhaps he could explain what it all implicates.

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, I can start that anyway, and perhaps some of my colleagues might make some comments here on this. In the public assistance field, for example, there has traditionally been a combination of providing social services, counselling services, case-work service, and so on. These services have been tied in and inter-related and have become part of the same administration of providing cash assistance, and the record, or the performance, indicates that a great many unfortunate administrative practices can develop, if, in fact, you can

[Interpretation]

Nous sommes d'accord avec l'extension du programme aux prestations de maladie, cependant nous voudrions souligner que ceci ne devrait pas être envisagé comme un substitut permanent d'un programme d'assurance-maladie créé sous des auspices privés ou publics.

En ce qui concerne les services aux chômeurs, nous sommes encore une fois d'accord en général avec les principes et les objectifs, mais nous nous posons la question à savoir si nos services de main-d'œuvre actuels, en ce qui concerne leurs activités passées, peuvent entreprendre cet ouvrage. Nous nous posons aussi la question à savoir si il est sage d'intégrer dans l'administration d'assurance-chômage un programme d'interviews multiples que l'on désigne de la façon suivante: «... bien expliquer les problèmes d'emploi du candidat, le motiver dans sa recherche pour un emploi, lui prodiguer des conseils et le diriger vers les services gouvernementaux qui peuvent être utilisés...» puisqu'en même temps l'on voudrait et je cite «identifier les personnes qui ne devraient pas recevoir les prestations».

En conclusion, les intentions du Livre blanc sont très louables mais nous craignons que l'on ne veuille donner au programme d'assurance-chômage un rôle trop large. Les programmes visant à protéger le revenu devraient être très simples à administrer et ne nécessiter qu'un minimum de décision discrétionnaire dans les cas individuels. L'expérience l'a montré, il ne faut pas confondre l'aide financière et les services visant à «un accomplissement plus complet du peuple».

Ce sont là deux fonctions tout à fait différentes qui devraient être distinctes.

Je donne là une opinion générale, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Baetz. Messieurs, avant que nous passions aux questions, je voudrais que quelqu'un propose que le mémoire présenté par le Conseil canadien du bien-être en anglais et en français soit publié en appendice au procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui.

**M. Portelance:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le président:** Qui veut commencer la période des questions? Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Monsieur le président, M. Baetz pourrait peut-être nous donner plus de précisions sur le sens de sa dernière phrase et nous expliquer ce que tout cela implique.

**M. Baetz:** Monsieur le président, je vais commencer et l'un de mes collègues fera peut-être des remarques sur le même sujet. Dans le domaine de l'assistance publique, par exemple, les services sociaux, les services d'orientation, les services de placement, etc. ont toujours été liés. Ils étaient administrés en même temps que les services d'aide financière et l'on voit, d'après les dossiers, que cela a souvent eu des conséquences assez fâcheuses sur le plan administratif, si l'on peut, en fait, retirer l'aide financière si une personne refuse d'accepter les services ou n'ac-



## [Texte]

withhold financial assistance if a person refuses to accept services or make one contingent upon the other. We feel that these are rather two different functions.

This is why we have some real concern here about the possibility of developing within the unemployment insurance program this two-pronged approach, as it were, of an individual, providing or withholding financial assistance, that is, unemployment insurance, or making that contingent upon this person being eager and anxious and ready to take training and counselling services.

If you combine the two functions in one operation, which often means in one administrator at the local level, we feel that the situation is fraught with a great many difficulties and real dangers of mismanagement or disfunctioning of the program. I know Mr. Wheeler of our staff here has some real views on this. Mr. Wheeler.

**Mr. M. Wheeler (Director of Research and Development):** Mr. Chairman, I will say in addition that to try to combine these functions requires a considerable increase in your staff, and staff with particular qualities and training, because these are not easy things to do, for example, to diagnose the person's employment problems and to motivate him in his search for employment. All the experiments that have been tried in re-introducing long-term unemployed persons back into the labour market have shown how desperately difficult this is. Motivation is an extremely complex thing. With a program of this kind, you would require a substantial increase in personnel to administer it, and we have not been able to achieve this desirable state of affairs in public assistance which is supposed to be a residual program dealing with far fewer people. We really have serious questions about the wisdom or the feasibility of now attaching this function to the unemployment insurance program.

I think it is worth noting too, Mr. Chairman, that one of the reasons for setting up the Gill Committee to examine the unemployment insurance program and the national employment service was the extreme difficulty encountered there in combining the processing of claims with the business of job-finding and placement. In a time of heavy unemployment the processing of claims took precedence over the job-finding. As a result, these job functions were given to Manpower, and Manpower itself has found it very difficult. Now we are suggesting that we are going to put this extremely difficult task back into the unemployment insurance program. I think we have very real reservations about this.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you. I want to amplify a paragraph. It is not really questioning, Mr. Chairman.

The Canadian Welfare Council seems not to favour experience rating. Would you give us some of your thoughts behind this approach?

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, I would again like to call Mr. Wheeler who has studied that matter quite thoroughly.

**Mr. Wheeler:** Mr. Chairman, the arguments against experience rating have been well documented in various

## [Interprétation]

cepte pas l'un sans l'autre. Nous pensons que ces deux fonctions doivent être séparées.

C'est pourquoi nous craignons que le programme d'assurance-chômage ne favorise cette double orientation. Nous ne voulons pas qu'un individu puisse accorder ou refuser une aide financière, c'est-à-dire, l'assurance-chômage ou ne l'accorde à une personne qu'à condition qu'elle veuille profiter des services d'orientation et de formation. Si vous confondez les deux fonctions en une seule opération, ce qui signifie souvent qu'il n'y aura qu'un seul administrateur au niveau local, nous craignons que cette situation n'entraîne de grandes difficultés d'administration et n'entrave le fonctionnement du programme. Je sais que M. Wheeler qui fait partie de notre personnel a des opinions très précises à ce sujet. Monsieur Wheeler.

**M. M. Wheeler (directeur de la Recherche et du Développement):** Monsieur le président, je crois qu'il faudrait, pour combiner ces fonctions, augmenter considérablement votre personnel et exiger des employés des qualités et une formation particulière car il est très difficile, par exemple, de déterminer les problèmes d'emploi d'une personne en particulier et de la pousser à chercher un emploi. Chaque fois que l'on a tenté de faire revenir sur le marché du travail des personnes qui n'avaient pas travaillé pendant longtemps, on s'est heurté à de très graves difficultés. La motivation est une chose très complexe. Un tel programme nécessiterait une augmentation importante de personnel et, même dans le programme d'assistance publique, qui ne s'adresse pourtant qu'à un petit nombre de personnes, nous n'avons jamais pu réaliser cet objectif. Nous craignons qu'il soit très difficile ou même déraisonnable de vouloir rattacher cette fonction au programme d'assurance-chômage. D'autre part, monsieur le président, le Comité Gill qui a été chargé d'étudier le programme d'assurance-chômage et le service national d'emploi a été établi à la suite des grandes difficultés auxquelles on s'est heurté en voulant lier la question des réclamations à celle des offres d'emploi et du placement. En période de fort chômage, on s'est davantage occupé des réclamations très nombreuses que des offres d'emploi. On a donc confié à la main-d'œuvre la responsabilité des emplois et les services de main-d'œuvre eux-mêmes ont trouvé la tâche très difficile. Nous craignons maintenant que ce ne soit l'assurance-chômage qui ait la responsabilité de cette tâche difficile et nous faisons de sérieuses réserves sur ce point.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci. Je voudrais insister sur un paragraphe, ce n'est pas réellement une question, monsieur le président.

Le Conseil canadien du bien-être ne semble pas être favorable à la tarification selon l'expérience. Pourriez-vous nous donner votre opinion à cet égard?

**M. Baetz:** Monsieur le président, je vais de nouveau donner la parole à M. Wheeler qui a étudié cette question en détail.

**M. Wheeler:** Monsieur le président, on a déjà beaucoup parlé de la tarification selon l'expérience lorsqu'on a



[Text]

evaluations of the only program to my knowledge which does make use of experience rating, namely that in the United States. In my reading, the assessments of the usefulness of experience rating, all come to the conclusion that it has very doubtful value, and in some cases has counterproductive effects from the point of view of ensuring full coverage to persons genuinely unemployed.

I think that the onus is on the advocates of experience rating to show evidence to the contrary, to demonstrate their claim that it would help to reduce heavy layoffs in industries subject to heavy unemployment. The onus is on the advocates of this proposal to produce the evidence for thinking that this would indeed have that effect. I am not aware of any evidence to support that contention, and it seems to me too major a step to take without a good deal of assurance that it is going to achieve the desired objective. It is going to require a considerable increase in administration and in staffing. And if one's objective is to keep the administration as simple and efficient as possible and without any major increase in personnel. I think there is room to question this experience rating.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. Would Mr. Baetz comment further on his statement tonight as to whether he feels that the approach to the unemployed people in Canada ought to be part of a total approach within the National Health and Welfare Department or whether he considers this a legitimate approach within the scope of the Department of Labour?

• 2040

**Mr. Baetz:** I am not sure, Mr. Chairman, that I completely understood the question. I wonder if you could elaborate on the question just slightly more?

**Mr. Caccia:** From the way his statement is phrased, Mr. Chairman, one might draw the conclusion that the approach of the Canadian Welfare Council staff is on a much broader front than just the approach to the unemployed person in terms of securing a minimum yearly income. Would the logical conclusion be that this program for the unemployed be administered within a total approach on the part of another department, namely the one concerned with health and welfare, rather than one concerned with labour?

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, we would have no case to make for this type of program to be administered by either the Department of National Health and Welfare or the Department of Labour or anybody else, for that matter; none at all. I think our concern—and it raises questions and we do not claim to have the answers for these questions—but if you pursue a certain logic that has been started and developed in the White Paper, if you can pursue the logic there to an end you begin to get serious heartburn and you raise serious questions as to where all this leads you. For example, the question of universality. We frankly believe in this. This is why we would say extend the coverage to everyone who is attached to the labour force because there is some intrinsic value in the concept of universality. We are all in this one nation. We are working together. We are inter-

[Interpretation]

étudié le seul programme qui, à ma connaissance, l'applique, celui des États-Unis. Il ressort de toutes mes lectures que la cote selon l'expérience n'est guère efficace et à même eu, dans certains cas, des effets nocifs en ce qui concerne la protection des personnes réellement en chômage.

C'est bien sûr aux partisans de la cote selon l'expérience qu'il incombe de démontrer le contraire et de prouver que cette méthode permettrait de réduire les mises à pied dans l'industrie qui entraînent un chômage très fort. C'est aux partisans de ce système de démontrer son efficacité. Il me semble qu'il est dangereux de prendre cette décision sans savoir exactement si l'objectif visé va être réalisé. Je le répète, le personnel administratif va devoir être augmenté alors que l'on voudrait avant tout que l'administration soit aussi simple et efficace que possible et que le personnel n'ait pas besoin d'être augmenté. Il reste beaucoup à dire de la cote selon l'expérience.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Je vous remercie, monsieur le président. M. Baetz pourrait-il nous donner de plus amples détails et nous dire s'il faut aborder la question des chômeurs dans le cadre du ministère de la Santé nationale et du Bien-être ou si, selon lui, cette question relève davantage du ministère du Travail.

**M. Baetz:** Je ne pense pas avoir très bien compris la question, monsieur le président. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Caccia:** De la façon dont la déclaration du témoin est formulée, monsieur le président, on pourrait croire que le personnel du Conseil canadien du bien-être aborde l'ensemble de ce problème d'une façon bien plus vaste que ne le fait le chômeur habituel, qui cherche avant tout à s'assurer un revenu annuel minimum. Doit-on en tirer de la conclusion logique que ce programme, destiné aux chômeurs, devrait être administré par un autre ministère, d'une manière plus générale, à savoir, par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social plutôt que par celui du travail?

**M. Baetz:** Monsieur le président nous ne verrions aucune objection à ce que ce genre de programme soit géré soit par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, soit par celui du travail, soit par n'importe quel autre, d'ailleurs; nous n'y verrions aucune objection. C'est autre chose qui nous préoccupe; il est vrai que nous soulevons des problèmes pour lesquels nous n'avons aucune solution à proposer; mais si vous continuez dans la ligne d'une certaine logique présentée et poursuivie par le Livre blanc, si vous allez jusqu'au bout de cette logique, vous ne pouvez pas ne pas vous poser de sérieuses questions et vous demander où tout ceci va vous mener. Prenons par exemple le problème de l'universalité du champ d'application. Nous y croyons fermement. C'est pour cela que nous vous demandons d'étendre le champ d'application à toute personne faisant partie de la popula-

## [Texte]

dependent. We do support each other. Surely, these are some of the things—the solidarity, fraternity and whatever you have. Surely this is part of the universality concept. If you pursue that, then it very quickly carries you beyond the people attached to the labour force to include the aged, the unemployed and so on. This is one of the concerns.

And, of course, the same has to do with insisting that ultimate responsibility for unemployment insurance should be the federal government through funds raised through the income tax program, through general revenue, which is a very equitable thing. And if you accept that as a logical proposal, and we do, it leads to the question, why do you have to have this whole bureaucracy established here to get little claims from the employer and the employee and to keep records and so forth? Why not finance the whole thing through the income tax and through the general revenue mechanism? We raise these as questions. We are not prepared here to say this is the way it should be done but there certainly is a certain logic here that we find quite inescapable.

The other thing that frankly bothers us about this is that one could say that one of the real values, one of the real merits of a wage related social insurance program is that the benefits do have some relationship to the income earned before the person needed them while he was still employed, so it is a wage-related program. There is some relationship to the standard of living which a person could achieve while he was still earning income. Once he is unemployed at least the high income worker gets higher benefits and thereby remains closer to the standard of living that he had enjoyed when he was working, but where the system breaks down, or where we have very serious questions about it, is when you begin to look at the statistics here which indicate that about 70 per cent of the claimants, in fact, get unemployment benefits which bring them below the poverty level. We cannot get excited, and I am sure nobody who is unemployed can get excited over this fact. Let us assume there are two people who are both getting unemployment benefits which bring them both below the poverty line. What good does it do the man if he says, I am at least closer to the poverty line than you are. It does not matter whether you are going to drown in 15 feet of water or 50 feet of water. They are both below the poverty line so all the business of wage related benefits becomes fairly futile.

So this is why we have really serious questions about this and whether therefore as a nation in our social policies, we should perhaps not now be saying let us concentrate, let us do more, let us give more thought to an adequate guaranteed annual income for some people or for all, really, because we know that an unemployment insurance program cannot provide the benefits required to keep unemployed workers or unemployed families above the poverty line, and there is a real danger here that the general public, because of some of the announcements that have come out—and we are not blaming the White Paper on Unemployment Insurance for this but there is a real danger now when the general public reads a newspaper headline which says, unemployment insurance benefits, \$100 a week, the general public will say, my God, the problem is solved. Everybody is in clover—\$100 a week. That is all they read.

They read no further and I think there is a real danger here, as we have said here in the introductory statement,

## [Interprétation]

tion active, car nous trouvons une valeur intrinsèque à ce concept de l'universalité. Nous appartenons tous à la même nation. Nous travaillons ensemble; nous dépendons des uns des autres; nous devons nous aider les uns les autres. La solidarité, la fraternité, etc., tout cela est sérieux, et fait certainement partie de l'universalité. Et si l'on poursuit cette idée jusqu'au bout, on en est vite amené à considérer les personnes qui ne font pas vraiment partie de la population active, les personnes âgées, les chômeurs, etc. . . etc. . . Voilà l'un des problèmes qui nous préoccupent.

Évidemment, on en arrive également à demander que la responsabilité de l'assurance chômage soit confiée au gouvernement fédéral, et que la caisse soit alimentée par des fonds provenant de l'impôt sur le revenu; ceci apparaît tout à fait juste si on accepte la logique de la proposition, comme nous le faisons. Mais cela nous amène aussi à nous poser la question suivante: pourquoi établir toute cette bureaucratie destinée à recevoir les réclamations des employeurs et des employés, à conserver des dossiers etc. . . etc? Pourquoi ne pas financer l'ensemble des programmes par l'impôt sur le revenu, par l'intermédiaire des revenus généraux du pays? Nous vous posons la question. Nous n'affirmons pas que c'est là la méthode qu'il convient d'adopter, mais nous y trouvons néanmoins une certaine logique tout à fait irrefutable.

Un autre problème nous préoccupe également sérieusement; on pourrait dire que la valeur réelle, le mérite réel, d'un programme d'assurances sociales proportionnel aux salaires tiendrait au fait que les prestations seraient en rapports avec le traitement gagné auparavant par un employé, du temps où il travaillait encore; cela constituerait vraiment un programme proportionné au salaire. Il existerait une certaine relation avec le niveau de vie qu'une personne pouvait atteindre à l'époque où elle avait encore des revenus assurés. Une fois devenu chômeur, un ancien travailleur qui avait des revenus importants, toucherait des prestations plus élevées et pourrait donc conserver, en partie, le haut niveau de vie qu'il possédait du temps où il travaillait. Mais tout le système s'écroule, ou du moins de sérieux problèmes s'élèvent, lorsqu'on examine les statistiques qui nous indiquent qu'environ 70 p. 100 des chômeurs touchent, en fait, des prestations qui les font vivre en dessous du niveau de la pauvreté. Nous ne pouvons pas accepter cela; je suis sûr qu'aucun chômeur ne peut se satisfaire de cette situation; prenons par exemple le cas de deux personnes qui touchent, toutes les deux, des prestations de chômage qui les font vivre en dessous du niveau de pauvreté. Quelle consolation cela représentera-t-il pour l'un des deux hommes de pouvoir dire: «moi au moins, je suis plus près du niveau de la pauvreté que tu ne l'es.» Que l'on se noie dans 15 ou 50 pieds d'eau, cela importe peu. Ces deux hommes vivent tous deux en dessous du niveau de la pauvreté, et toute cette histoire de prestations proportionnelles au salaire devient alors plutôt futile.

C'est pour cela que nous nous posons de sérieuses questions à ce sujet, et que nous pensons qu'en temps que nation, dans le cadre de nos critiques sociales, nous ne devrions peut-être pas, à l'heure actuelle, nous dire: «mettons nous au travail, faisons quelque chose de plus, consacrons nous d'avantage à la réalisation d'un projet de revenu annuel minimum garanti pour certaines personnes ou même pour tout le monde»; peut-être vaudrait-il mieux ne pas le faire, car nous savons bien que les



[Text]

that the general public can be lulled into a false sense of security. So, Mr. Chairman, we are simply raising these as questions of principle, questions of policy, and unfortunately cannot come here and provide you with all the answers that we need.

**The Chairman:** Mr. Caccia, I will come back to you on the second round if you wish. Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I hope the delegation will forgive the members of this Committee tonight if their minds wander now and then. We are getting reports on the Nova Scotia election.

**An hon. Member:** What are they?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We could not lose, you know, from where we stand.

I saw a figure that the Liberals passed over to me which said that at the moment the elected and leading was 22, 22 and 2. The two was ours.

**Mr. Whelan:** That may have been erroneous, that two. You should provide a speaker and then have one join us.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The things you say about us sometimes, this invitation surprises me.

Mr. Chairman, I am sure that I speak for other members of the Committee when I say we welcome this very thoughtful brief which the Canadian Welfare Council's staff has brought before us. I notice that word "staff". I suppose I know what that means as a former one-time member of the Board of Governors of this body.

I may say that we had before us this afternoon a delegation which pleaded that we look beyond the White Paper to something better, something in the nature of a guaranteed annual income, and we gave that delegation a rough ride. People watching us and expecting us to be consistent might assume that we will do the same tonight but I know we will not. The reason is, of course, that we felt this afternoon that there was an axe to be ground, that the people being spoken for did not want to come into unemployment insurance. That certainly is not the case with the Canadian Welfare Council.

[Interpretation]

programmes d'assurance chômage ne peuvent fournir les prestations nécessaires à faire vivre les chômeurs, ou les familles de chômeurs, au dessus du niveau de la pauvreté; il existe là un danger bien réel: le grand public, à la suite de certaines annonces qui ont été faites (nous ne blâmons certainement pas le Livre blanc à ce sujet), le grand public, dont, lisant les gros titres des journaux qui annoncent que les prestations d'assurance chômage vont atteindre \$100 par semaine, pourra se dire: «mon Dieu, le problème est enfin réglé». Tout le monde boira du petit lait... Cent dollars par semaine! Il n'y a que ce chiffre qui les frappera.

Il n'en liron t pas d'avantage. Et je pense que cela constitue un réel danger; comme nous l'avons fait remarquer dans notre déclaration d'ouverture, le grand public pourrait être amené à ressentir un faux sentiment de sécurité. C'est pourquoi, Monsieur le Président, nous soulevons ces questions; nous le faisons principe; se sont des questions de politique; mais nous ne pouvons malheureusement pas vous fournir toutes les réponses dont nous aurions besoin.

**Le président:** M. Caccia, je vous redonnerai la parole au cours de la seconde période, si vous le désirez. M. Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le Président, j'espère que les témoins d'aujourd'hui pardonneront aux membres de ce Comité de laisser leur esprits errer quelque peu. On nous transmet des rapports sur les élections en Nouvelle-Écosse.

**Une voix:** Et que disent-ils?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Nous ne pouvons pas perdre, vous le savez, étant donné notre position.

Les libéraux m'ont fait passer des chiffres tout à l'heure et j'ai vu que pour le moment, on en était à 22, 22 et 2. Le 2 nous appartenait.

**Mr. Whelan:** Il était peut-être faux, ce 2. Vous devriez fournir un orateur et puis dire à l'autre de venir se joindre à nous.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ce que vous dites parfois à notre sujet me surprend; cette invitation par exemple...

Monsieur le Président, je suis sûr que je refléterai l'opinion d'un bon nombre des membres de ce Comité lorsque je dirai que j'ai lu avec plaisir ce mémoire, si complet, présenté par le personnel du Conseil canadien du bien-être. J'ai bien remarqué ce mot de «personnel». Je sais ce qu'il représente, puisque j'ai moi-même, autrefois, fait partie du conseil des gouverneurs de cet organisme.

Nous avons entendu, cet après-midi, une délégation qui nous a demandé de bien vouloir envisager de faire plus que ce que le Livre blanc ne propose, de faire mieux, d'envisager une sorte de revenu annuel garantissant par exemple, et nous avons été assez dur avec les membres de cette délégation. Les gens qui nous regardent et qui pensent que nous avons de la suite dans les idées, pourraient penser que nous allons recommencer la même chose ce soir; mais je sais que nous le ferons pas. Cela



## [Texte]

I wonder if I interpret your position correctly—this is a general question and then I have a few specific ones—if I put it this way.

You think that the White Paper represents significant improvements over unemployment insurance as we have it now, and as between the two you would expect us to support the new proposals but that you too would like us to look beyond this to something better, something in the nature of the universal guaranteed income about which you have been talking. Is that a fair statement of your general position?

• 2050

**Mr. Baetz:** Yes, Mr. Chairman, I would say this is true.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I think we all welcome it, I know I certainly do, and I think the effort you have made to get us to see the philosophical significance of the positions in this White Paper is really worthwhile.

I do not wish to spend my time tonight trying to be a philosopher, but may I come to some of the specifics on which you have made comments. With regard to the proposed sickness and maternity benefits I note your statement that these are welcome, but you urge that the sickness provision should apply through the entire possible duration rather than just for a maximum of 15 weeks. Firstly, would you like to expand on that and, secondly, do you see any difficulty in this matter of sickness benefits because of federal-provincial complications or because it is a kind of insurance which is not related to unemployment? I am admitting that we have had people before us who have raised these objections. That is two general questions in one. First, do you wish to comment further on the lengthier period and, second, do you see any problems?

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, I would again like to get the help of my colleagues on this, but as an initial response I would like to say that we were not quite sure with respect to the 15-week limit that is set on sickness benefits... how well that really meshes in with the Canada Pension Plan disability benefits. We think the reason the 15-week limit has been placed on sickness benefits is that it is supposed to mesh in with the disability benefits of the Canada Pension Plan. If that is the major reason, then we still need to be convinced that in fact the meshing is adequate. I suspect that the Canada Pension Plan authorities, in order to protect their fund, will interpret "disability" rather differently than perhaps the Unemployment Insurance Commission people will interpret it from their point of view.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In other words, you do not get a benefit for disability under the Canada

## [Interprétation]

peut s'expliquer par le fait que nous avons, cet après-midi, un point de litige. Les témoins parlaient au nom d'un groupe de personnes qui ne désirent pas s'associer à l'assurance chômage. Cela n'est certainement pas le cas du Conseil canadien du bien-être.

Je me demande si j'ai bien compris votre position. Je désire d'abord vous poser une question d'ordre général, puis soulever quelques points précis.

Vous pensez que le Livre blanc représente une amélioration considérable du régime d'assurance chômage que nous connaissons à l'heure actuelle, et que s'il fallait choisir entre les deux, vous désireriez que nous choisissions les nouvelles propositions; vous désirez également nous voir envisager quelque chose de plus complet, de meilleur, quelque chose du genre d'un programme universel de revenu garanti, dont vous avez vous-même parlé. Est-ce que cela constitue bien votre position générale?

**M. Baetz:** Oui, monsieur le président je dirais que c'est exact.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je pense que nous sommes tous en faveur, moi du moins je pense que les efforts que vous avez déployés pour nous faire comprendre les significations philosophiques de l'attitude adoptée par ce Livre blanc, vous allez bien l'atteindre.

Je n'ai pas envie de passer la soirée à philosopher, j'aimerais m'attacher à quelques-uns des aspects particuliers sur lesquels vous avez fait des commentaires. En ce qui concerne les prestations d'assurance-maladie et d'assurance-maternité je remarque que vous les accueillez volontiers, vous recommandez que les dispositions de maladie s'appliquent à vie au lieu d'avoir un montant maximum de 15 semaines. Tout d'abord me donneriez-vous des précisions là-dessus, ensuite auriez-vous quelques difficultés soulevées par les questions de prestations de maladie et à des complications d'ordre fédéral provincial, ou parce que cela est le genre d'assurance qui n'a rien à voir avec le chômage? J'admets que les témoins ont comparu et ont soulevé ces objections. Il s'agit de deux questions d'ordre général à une seule. Tout d'abord donneriez-vous d'autres détails sur les périodes prolongées ensuite, envisagez-vous les problèmes?

**M. Baetz:** Monsieur le président, là encore j'aimerais avoir l'aide de mes collègues là-dessus. Mais pour vous répondre immédiatement en ce qui concerne la limite de 15 semaines qui est fixée pour les prestations de maladie nous ne sommes pas certains dans quelle mesure elle perménise avec les prestations du Régime des pensions du Canada. Nous pensons que la raison pour laquelle on a fixé une limite de 15 semaines pour les prestations de maladie est due au fait que cela devait s'harmoniser avec les prestations du Régime de pensions du Canada. Si c'est là la raison principale il reste encore à nous convaincre que cette harmonie est harmonieuse. Je crains fort que personne du protégé leurs fonds les autorités du Régime de pensions du Canada n'interprètent le terme «invalidité» différemment des employés de la Commission d'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** En d'autres termes, vous ne recevrez pas de prestations pour invali-

[Text]

Pension Plan unless it is pretty serious; indeed, unless it is permanent.

**Mr. Baetz:** Yes. Mr. White has looked into this rather carefully.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Therefore you think that this short term provision—and I agree with you—should be longer for that reason?

**Mr. Baetz:** Yes, that is right. We raise the question why it perhaps should not extend to the same period as unemployment for other reasons.

On the question of federal jurisdiction in extending unemployment due to sickness, I do not know about this. I would suspect that if you can do it for 15 weeks you can also do it for 52 weeks or 51 weeks. It is the same things as a little pregnancy.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You do not have that for 52 weeks!

**Miss Patricia Godfrey (Program Director, Canadian Welfare Council):** Mr. Chairman, may I make a comment here. Frankly, we have not looked into the constitutional side of this particular point, but if it is possible—as it has been since unemployment insurance came in—to have sickness which happens to you when you are already on unemployment insurance counted as a reason for continuing to get benefits, why should there be a different constitutional problem now if you do it as an original cause?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Miss Godfrey, you are taking the words right out of my mouth.

**Miss Godfrey:** I say this because...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Except that it was not there in the beginning; it did not come in until 1953.

**Miss Godfrey:** Yes, but have any problems been mooted about it? Has anyone made a problem? Frankly, we have not looked at that constitutional aspect because we assumed that you could argue more properly, if you like, if you wanted to be logical, that that should never have been there at all because people literally were not available for work, but if you once admit the possibility that once they get ill that this is counted out, then I do not see that it makes any difference whether you start it from the first day or when you are on benefits.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Those who have argued against it have not only cited the constitution but have tried to stick with a narrow definition of unemployment. They have said that unemployment insurance should only be paid when people are unemployed because there is no work. Some of us have argued that unemployment insurance should protect the worker when he is unable to work, whether it is because there is

[Interpretation]

dité en vue du régime de pensions du Canada à moins qu'il ne s'agisse d'une invalidité sérieuse pour ainsi dire permanente.

**M. Baetz:** C'est exact. M. Whiter a étudié la chose avec attention.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Par conséquent, vous pensez que cette disposition à court terme, et je suis d'accord avec vous devrait être prolongée pour cette raison?

**M. Baetz:** Oui, c'est exact. Nous avons soulevé la question à savoir si ce ne serait peut-être pas possible de prolonger la même période de chômage pour d'autres raisons.

Quant à la question de la juridiction fédérale en ce qui concerne l'extension du chômage dû à la maladie, je ne sais trop rien là-dessus. J'ai la tendance à croire que vous pouvez le faire pour 15 semaines vous pouvez aussi le faire pour 52 ou 51 semaines. C'est la même chose qu'une grossesse.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous n'avez pas cela pour 52 semaines!

**Mlle Patricia Godfrey (directrice des programmes, Conseil canadien du bien-être):** Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire. Franchement, nous n'avons pas étudié le côté constitutionnel de ce point particulier mais si c'est possible, en fait comme c'est le cas depuis qu'on a adopté l'assurance-chômage, de prolonger les restatements parce que vous tombez malade alors que vous recevez l'assurance-chômage pourquoi y aurait-il un problème constitutionnel différent maintenant si vous utilisez cela comme la cause originale?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mademoiselle Godfrey c'est précisément ce que j'allais dire.

**Mlle Godfrey:** Je dis cela parce que...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Excepté que ce n'était pas là au début; c'est simplement depuis 1953.

**Mlle Godfrey:** Oui. Est-ce que cela a dû soulever des problèmes? Est-ce qu'il y en a qui ont fait des problèmes? Franchement nous n'avons pas considéré cet aspect constitutionnel parce que nous avons pensé que nous pourrions discuter plus adéquatement si vous voulez être logique que cela n'aurait jamais dû être là en premier lieu parce que les gens littéralement n'étaient pas disponibles pour travailler, mais dites que vous admettez la possibilité qu'une fois qu'ils tombent malades c'est ce qui compte alors je ne vois pas quelle est la différence que vous commenciez le premier jour ou une fois que vous retirez des prestations.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ceux qui étaient contre l'idée et non seulement sur la constitution ils ont essayé de s'en tenir à une définition stricte du chômage. Ils ont dit que l'assurance-chômage ne devrait être versée qu'aux gens qui sont en chômage parce qu'il n'y avait pas de travail. Quelques-uns d'entre nous ont déclaré que l'assurance-chômage devrait protéger le travailleur quand il est incapable de travailler soit qu'il n'y ait pas de

[Texte]

no work or because he is ill. I suppose if we had spent time on this you would agree with us on this.

I take it from looking at your brief that you are critical of the proposed experienced rating sections of the White Paper. Your nodding does not show on the record.

**Miss Godfrey:** Should we say "yes" in a chorus? I think that Mr. Wheeler has already put us on the record.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Do you have anything further you would like to say on the question of the federal government's contribution namely, that it should be there from the start rather than at the 4 per cent level?

**Mr. Baetz:** We had a number of questions in our minds about the federal contribution. We lacked statistics on the thing. One of the questions was what really, in times of normal unemployment, will be the net increase in cost to the federal government of this whole scheme. We are not so sure that it is going to cost the federal government a great deal more than it is now; in fact, perhaps less because, after all, they will recoup a great deal in income tax by taxing the benefits even though the premiums are income tax deductible.

However, we really do not see any great value to the 4 per cent unemployment, although we have a great big question mark and a concern about the 4 per cent. Our worry would be that this is just one more step in the sense that that 4 per cent figure becomes embedded in our national objectives of unemployment. That 4 per cent is fine. If it goes beyond it after that, the federal government will then step in and there is no problem. There may not be a problem for unemployment insurance recipients but we really do not accept the 4 per cent unemployment rate as part of our national policy.

**The Chairman:** Mr. Wheeler.

**Mr. Wheeler:** May I add one further point. I think the merits of a substantial federal contribution have to do with the redistributive effects of the program. I am not entirely sure of my facts here, but as I read some of the supporting material put out by the Unemployment Insurance Commission the redistributive effects of the new proposals would be less than they are under the present plan. I can only assume that this is because of the reduced contribution from the federal government. We feel that there are very many advantages to having a substantial federal stake in the program. It helps to offset the regressive nature of the premiums paid and it also indicates the stake of the federal government in what is basically a social security program. I think we can get ourselves into an awful box by pretending that what is essentially a social insurance program follows private insurance principles. I think when we try to justify it on those grounds we lead ourselves into all kinds of false positions. We might as well acknowledge that this is a social insurance program and that its similarity to pri-

[Interprétation]

travail soit qu'il est malade. Je pense que, si on avait passé du temps à cela vous seriez d'accord avec nous là-dessus.

Si je regarde votre mémoire je conclus que vous critiquez les articles proposés relatifs à l'évolution dans une expérience qui a son contenu dans le Livre blanc. Notre hochement de tête ne figure pas au dossier.

**Mlle Godfrey:** Est-ce qu'on devrait dire «oui» en chœur? Je pense que M. Wheeler nous a déjà fait figurer au dossier.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Avez-vous quelque chose d'autre à ajouter sur la question de la contribution du gouvernement fédéral à savoir si elle devrait commencer dès le début au lieu de commencer à 4 p. cent?

**M. Baetz:** Nous avions à l'idée un certain nombre de questions au sujet de la contribution fédérale. Nous n'avons pas toutes les statistiques là-dessus. Une des questions était: quelle serait vraiment, en termes d'emploi normal, l'augmentation nette de coût de tout ce schéma pour le gouvernement fédéral? Nous ne sommes pas certains que cela coûterait beaucoup plus qu'à l'heure actuelle au gouvernement fédéral. En fait, ce serait peut-être moins parce qu'après tout cela occuperait une grande partie de l'impôt sur le revenu quant à la position des prestations même si les primes peuvent être déduites des impôts.

Toutefois, nous ne voyons pas vraiment grand avantage au 4 p. cent de chômage bien que nous ayons un grand point d'interrogation que nous nous inquiétons de ce 4 p. cent. Nous nous inquiétons de le voir là un pas de plus en ce sens que ce chiffre de 4 p. cent viendrait à nos objectifs nationaux de chômage. Ce 4 p. cent est très bien. Si ça va au delà, le gouvernement fédéral interviendra, il n'y aura pas de problèmes. Et en plus pas de problèmes pour ceux qui touchent l'assurance-chômage mais apparemment nous ne pouvons pas accepter le taux de chômage de 4 p. cent comme faisant partie de notre politique nationale.

**Le président:** Monsieur Wheeler.

**M. Wheeler:** J'aimerais ajouter un point supplémentaire. Je pense que les mérites d'une contribution fédérale substantielle ont à voir avec les effets de redistribution du programme. Je ne suis pas tout à fait certain des faits, ici. Mais si je lis les documents à l'appui qui ont été publiés par la Commission d'assurance-chômage les effets de redistribution de nouvelles propositions seraient moindres qu'avec le plan actuel. Je puis seulement supposer que ce sera dû à la contribution réduite du gouvernement fédéral. Nous estimons qu'il y a beaucoup d'avantages à avoir une participation fédérale importante au programme. Cela aide à contrebalancer la nature régressive des primes payées et cela indique également la participation du gouvernement fédéral à ce qui est essentiellement un programme de sécurité sociale. Nous imposerions de si graves limites en prétendant que ce qui est essentiellement un programme d'assurance-sociale suit les principes de l'assurance privée. Je pense que quand nous essayons de la justifier en ce terme nous nous mettons dans des tas



[Text]

vate insurance is remote and we should not attempt to base it on private insurance principles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If I have difficulty in questioning you it is because I agree with you so thoroughly. However, I think that you are not unfair to the supporters of the government's plan, which brings the government in—apart from a minor contribution—only at the 4 per cent level. Would you not say that the philosophy is to put more of the cost of unemployment benefits on the two parties which the government feels is mainly responsible, namely, the employers and employees. I like your statement that we have to see this not just as an insurance scheme like unto private arrangements, but as part of a total social problem. That is why some of us also think that the government should be involved financially right from the first dollar.

• 2100

Mr. Chairman, I will wind up shortly. I said that I was leaving the philosophical consideration of your brief for specifics, but there is one bit of philosophy that intrigues me and I would like to come back to it. I refer to paragraph 29 of your principle statement, the heading of which is "The Climate for Change", and you contrast a statement in the White Paper to the effect that Canada is not bent exclusively on technological progress and increased affluence but believes in some other things as well, against a statement you made in your submission to a Committee on Poverty in a place that Gene Whelan and I never like to mention. You end by saying:

We are convinced that the present unhappy state of affairs will not change until there is a widespread reordering of our values...

I have to say that I agree with you, but is not one way to get our values reordered to bring in this kind of legislation that extends the universal principle one further step and establishes the concept of coverage in times of maternity and in times of illness, and all the rest of it; the whole concept that there is government responsibility and that somehow or other the right to live is not tied to the fact that you are at work. Is it not true that one of the ways that we reorder our values is by actually bringing in legislation of this kind, and therefore despite your desire that we look beyond this—which I fully accept—do you not feel that it will be a help if we at least go this far in this session?

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, I certainly think there is a great deal of merit in that, and yet one of the things that we have been concerned about as a nation is the growing gap in income between those who are attached to the labour force, whether as employees or employers or by

[Interpretation]

de situations fausses. Il faut bien reconnaître que cela est un problème d'assurance sociale qui n'a guère de ressemblance avec l'assurance privée et nous ne devrions pas essayer de la faire reposer sur les principes de l'assurance privée.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si j'avais des difficultés à vous questionner c'est parce que je suis complètement d'accord avec vous. Toutefois je pense que vous n'êtes pas injuste envers les partisans du plan gouvernemental qui à part d'une contribution mineure, se partagent le gouvernement uniquement au niveau de 4 p. 100. Voulez-vous dire que la ligne de conduite consiste à appliquer la plus grande partie des frais des prestations d'assurance-chômage aux deux partis que le gouvernement croit principalement responsables, soit les employeurs et les employés. Votre déclaration me plaît à savoir que nous devons entrevoir ce programme non seulement comme un programme d'assurance tel que des accords privés, mais en tant que partie d'un problème social entier. C'est pour cette raison que quelques uns d'entre nous croient que le gouvernement devrait être intéressé financièrement à partir du premier dollar.

Monsieur le président, je serai bref en terminant. J'ai dit que j'abandonnais les considérations philosophiques de votre mémoire pour en arriver au concret, mais il y a une partie de votre pensée philosophique qui m'intrigue et j'aimerais y revenir. Reportons-nous au paragraphe 29 de votre déclaration de principe, dont la rubrique s'intitule «Le climat de changement» et vous apportez une déclaration contraire dans le Livre blanc à savoir que le Canada ne recherche pas seulement la réalisation de progrès technique et l'accroissement de sa richesse, mais il lui importe tout autant de s'occuper de certains autres aspects, allant à l'encontre de l'une de vos déclarations que vous avez faites dans votre mémoire soumis au Comité sur la pauvreté dans un endroit que Gene Whelan et moi-même n'aimerions jamais divulguer le nom. Vous terminez en disant:

La situation actuelle, nous en sommes convaincus, ne changera pas tant qu'il ne s'opérera pas une nouvelle hiérarchisation de nos valeurs.

Je suis d'accord avec, mais ce n'est pas une façon de rendre nos valeurs hiérarchisées dans le but d'apporter à cette sorte de loi qui élargit un peu plus le principe universel et établit le concept de la formule de l'application dans les cas de maternité et maladie et ainsi de suite; le concept général à savoir qu'il existe une responsabilité gouvernementale et que d'une façon ou d'une autre le droit de vie n'est pas lié au fait que vous travaillez. Il est faux de dire qu'une des façons de hiérarchiser nos valeurs consiste à apporter présentement à la loi de ce genre et alors allant à l'encontre de vos désirs que nous dépassons cette pensée que j'accepte entièrement. Ne croyez-vous pas que ce sera très utile si au moins, nous nous rendons aussi loin au cours de la présente session?

**M. Baetz:** Monsieur le président, je crois sincèrement qu'il y a beaucoup de valeurs dans cet avancé et une des choses qui nous a intéressés en tant que nation est le précepte sans cesse croissant en matière de revenu entre ceux qui font partie de la population active, soit en tant

**[Texte]**

just clipping coupons, and those who are not attached to the labour force. It may just be—I am not saying it is so—that we are fostering here a step which will once again help and support the majority of Canadians, those attached to the labour force, and build a feeling of well-being into this country that when people are unemployed they will get help, and in doing this that the gap between those who are not attached to the labour force, those who have retired, those who cannot be permanently or even employed for long periods of time, or for whatever reason are not attached to the labour force, that in all of this the gap between the very low income people and the other people widens. I think this is one of the dangers.

On the other hand, I can certainly accept your view that it is through measures like this, through social security measures and through an enlightened approach that we can develop this feeling of interdependence, and so on. But there really is this concern about the growing gap between those attached and those not attached to the labour force.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** So that instead of this program solving the problem it will make it all the more urgent for us to go on and take care of the whole population.

**Mr. Baetz:** That is right.

**Miss Godfrey:** Mr. Chairman, if I may add to this a point which we make in our brief but one which has not been referred to in the discussion so far, and I think this is along the line of what Mr. Baetz was saying. It is our concern at this bit-by-bit approach to the basic big problem. We had this over the tax brief and now we have it again with this one. We are told that there has been great consultation going on between the various ministries as to what is coming out in the White Paper with respect to social security and social development, but we as the Canadian Welfare Council are not aware of this.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Neither are we.

**Miss Godfrey:** We the public, if you like, and even members of Parliament... In a sense I think this is why we hold back a little on saying this is a wonderful advance—and it is; within its own program it is a terrific advance—and why we do not give it absolutely wholehearted support is that we would like to have it looked at in relation to the other pieces. Is this going to be, as we say somewhere in here, a first step that is going to set a pattern which ultimately may not be in the best interests of everybody, or is it really a part of this integrated program that the White Paper talks about? None of us knows yet. We are really pleading, I think, for knowledge.

It is the same with respect to the use of the guaranteed annual income. I would very much doubt that we would ever ditch—certainly not for a long time—an unemployment insurance program completely. This will be a part;

**[Interprétation]**

qu'employés ou employeurs, et ceux qui ne font pas partie de la population active. Il se pourrait que ce soit simplement, et je ne dis pas qu'il en est ainsi, que nous apportons présentement une mesure qui aidera encore la majorité des Canadiens, ceux qui appartiennent à la population active et créera un sentiment de bien-être au Canada, à savoir les chômeurs recevront de l'aide et en ce faisant, que le précipice entre ceux qui n'appartiennent pas à la population active et ceux qui sont retraités, ceux qui ne peuvent pas être employés en permanence ou même pour de longues périodes de temps ou quelque raison que ce soit n'appartiennent pas à la population active, que à cause de tout ceci, l'écart qui existe entre les petites salaires et les autres s'élargit. A mon avis, il s'agit là d'un des dangers.

D'autre part, je peux accepter certainement votre point de vue que c'est par des mesures comme celles-ci, par des mesures de sécurité sociale et par une approche raisonnée, que nous pouvons développer ce sentiment d'interdépendance et ainsi de suite. Mais cette inquiétude au sujet de l'écart sans cesse croissant entre ceux qui appartiennent et ceux qui n'appartiennent pas à la population active existe réellement.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ainsi, au lieu que ce programme aide à solutionner le problème, il nous indiquerait l'urgence de continuer dans le même sens et de prendre soin de toute la population.

**M. Baetz:** C'est juste.

**Mlle Godfrey:** Monsieur le président, puis-je ajouter à ceci un point que nous avons soulevé dans notre mémoire, et sur lequel nous n'avons apporté aucune discussion jusqu'à présent, et je crois qu'il est dans la même ligne de pensée des dires de M. Baetz. Nous nous intéressons à cette méthode progressive pour aborder le gros problème fondamental. Il en a été question dans le mémoire sur l'impôt et actuellement nous devons l'aborder à nouveau. On nous dit, les différents ministères se sont consultés entre eux à savoir ce qui ressort du Livre blanc concernant la sécurité et le développement social, mais, en tant que membres du Conseil canadien du Bien-être, nous ne sommes pas au courant.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Nous ne le sommes pas également.

**Mlle Godfrey:** Si vous préférez, nous en tant que public et même des députés. Dans un certain sens, je crois que la raison pour laquelle nous nous attardons à dire cela, c'est un pas en avant et ceci est compris dans notre propre programme et la raison pour laquelle nous n'accordons pas une aide absolument généreuse est le fait que nous aimerions en faire une étude qui est relative aux autres aspects. Comme nous le disons quelque part, est-ce qu'il s'agit là d'une première mesure qui permettra d'établir un modèle qui finira peut ne pas être dans le meilleur intérêt de chacun ou est-ce qu'il s'agit là réellement d'une partie de ce programme intégré dont parle le Livre blanc? Personne parmi nous ne le sait. Nous plaiderions vraiment notre cause.

Il en est de même quand il s'agit de l'usage du revenu annuel garanti. Je doute fort que nous puissions jamais établir, et cela prendrait certainement beaucoup de temps, un programme complet d'assurance-chômage.



*[Text]*

we said in our previous briefs that the degree to which you can dispense with other programs in favour of a guaranteed annual income depends on the adequacy of the income and all these kinds of things. I think we need to see, what is proposed, what is being thought of, what the effect of the other proposals would be and would we have the same judgment about these unemployment insurance proposals if we saw the others at the same time? Maybe we shall. Presumably they are coming out in a few weeks and I do not suppose this legislation will get through the House in the next five minutes. But this is the second time in a year that this has happened and we are getting a little frustrated.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Well put. Well put.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** I just have a few questions, Mr. Chairman, and as usual, I think, when speaking on behalf of this Committee I would say that the brief from the Welfare Council was certainly an admirable one. Usually in any area which they cover they go through the areas of concern with great depth, understanding and expertise, for which I am very grateful.

There is one thing that confuses me a little. I refer to the last paragraph of Mr. Baetz's summary where he quotes a portion of the White Paper which indicates:

... "benefits... more on the basis of need" with the built-in dilemma of any wage-related programme.

Then you go on to say:

Wages themselves are not paid on the basis of actual need, and hence unemployment benefits, by their very nature, are equally unrelated to these needs.

On the other hand, you then state—by implication, I think—that you are very much concerned with the philosophy of need because you then say, and perhaps I am wrong, in reaching this conclusion that the amount of money that is paid under the new benefit scheme prior to this, was \$53 and it now ranges up to \$100 and it does not really meet the needs of the people concerned. Then on page 2 you start to give the called for income as related by the Economic Council at \$4,410. What I am trying to say is do you think that the White Paper should, because of the Economic Council's statement regarding the poverty level, call for more benefits under the unemployment insurance scheme?

**Mr. Baetz:** Not likely, no. I do not think we would have a great deal of criticism to make about the rate of the benefits here. Sure, one can say that they are never high enough, but we are not arguing about the benefit rates. We are saying that these benefits are not adequate to meet family needs, and yet in the White Paper—and perhaps it appears more often in the rhetoric of the

*[Interpretation]*

Cette mesure n'en sera qu'une partie. Nous avons déclaré dans nos mémoires précédents, que le degré par lequel vous pouvez faire des attributions avec d'autres programmes en faveur d'un revenu annuel garanti dépend de l'équivalence du revenu et de toutes ces choses connexes. A mon avis, nous devons voir ce qu'est la proposition, ce que l'on en pense, quels seraient les effets des autres propositions et alors aurions-nous le même jugement au sujet de ces propositions sur l'assurance-chômage si nous prenons connaissance des autres en même temps. Peut-être que oui. Selon toute vraisemblance, il sortiront dans quelques semaines et je ne prévois pas que cette loi passera par tous les rouages de la Chambre au cours des cinq prochaines minutes, mais c'est la deuxième fois en un an que cela arrive et nous nous sentons un peu frustrés.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Bien dit, bien dit.

**Le président:** M. Alexander.

**M. Alexander:** J'ai seulement quelques questions à poser, monsieur le président, et comme d'habitude, à mon avis, lorsque l'on parle au nom du Comité, je devrais dire que le mémoire du Conseil du bien-être est vraiment bien rédigé. Habituellement, dans toutes les régions qu'il visite, il scrute celles-ci avec profondeur, compréhension et expertise et je m'en réjouis. Il y a quelque chose cependant qui me gêne un peu, je me reporte au dernier paragraphe du résumé de M. Baetz où il indique une partie du Livre blanc de la façon suivante:

... «prestations... basées davantage sur le besoin» avec le problème qui s'ensuit de tout programme basé sur le salaire.

Par la suite, vous poursuivez en disant:

Même les salaires versés et basés sur le besoin actuel, et les prestations d'assurance-chômage, de par leur propre nature, ne sont pas fondés également sur ces besoins.

D'autre part, vous déclarez ensuite implicitement, à mon avis, que vous êtes vraiment intéressés à la philosophie du besoin, parce que vous dites alors et peut-être je suis en erreur, en apportant cette conclusion, que les sommes d'argent qui sont versées en vertu du nouveau programme de prestations antérieur à celui-ci était de \$53 et il se chiffre actuellement à \$100 et il ne répond vraiment pas au besoin des personnes intéressées. Ensuite, à la page 2, vous commencez à établir le soi-disant revenu tel que fondé par le conseil économique à \$4,410. Croyez-vous que le Livre blanc à cause de l'exposé relatif au niveau de pauvreté fait par le conseil économique, devrait exiger plus de prestations en vertu du programme de l'assurance-chômage?

**M. Baetz:** Non. Il n'y a pas beaucoup de critiques à faire au sujet du taux des prestations. On peut dire qu'elles ne sont jamais assez élevées, mais nous ne discuterons pas des taux. Nous affirmons cependant que ces prestations ne sont pas suffisantes pour répondre au besoin des familles. Et à la lecture du Livre blanc on est porté à croire que le programme proposé pourra répondre



## [Texte]

thing—you get the feeling that this program is going to meet the needs of all families in every case, and it does not do that.

• 2100

I think we might have felt maybe a lot more comfortable about this particular paper if it said: "This is a social insurance program. It is a wage-related thing. We can do certain things for certain people but it will not meet a lot of the needs of families in this country. If it had said there must be other ways found." It could have underlined that and stressed that fact a little more. Perhaps this is more in the rhetoric than in the actual statistics here but it is said that this is the scheme that is going to solve all problems. We are not blaming the government. It was done by a good PR writer. It is beautifully written.

**Mr. Alexander:** I want to carry it one step further. I know that it is hard to unrelate this program with need and I think that no matter how you put it, you still come back to the question of need. I will not carry that any further.

I remember the Minister here when he gave a complete exposé about what this White Paper was about. I was a little concerned about those who were on their private plans exclusive to the employer plan because of their own ability to have the where-with-all to become involved with such plans which look after the unemployment situation, the sickness situation, the pregnancy situation and the retirement situation. If this was implemented, would you want the government to look into what a chap is acquiring under this private plan in order to determine what his benefits should be?

**Mr. Baetz:** I think we have made the statement in here that obviously no public plan can provide unemployment insurance for a \$100,000-a-year man.

**Mr. Alexander:** I think that is the other extreme.

**Mr. Baetz:** By the same token, there may be many private plans for any amounts and any rates of benefits. Why not?

**Mr. Alexander:** Do you think they should be considered? Let us get back to the area for which you have a great deal of concern—the question of need. Do you think they should be considered when it comes time to start thinking about the benefits that a person is entitled to.

**Miss Godfrey:** Mr. Alexander, do you mean that if a person has a private plan, their benefits should be reduced under the public plan?

**Mr. Alexander:** Should that reduce his benefit or should he be able to have that and the UIC benefits because he has contributed to the plan.

**Miss Godfrey:** I can give you a personal view on this. This is not the very same point we discussed. I do not see why they should be considered because in a sense this is

## [Interprétation]

au besoin de toutes les familles mais ce n'est certainement pas le cas.

Je pense que nous aurions éprouvé davantage un sentiment de confort en ce qui concerne ce document particulier s'il avait dit: «Ceci est un programme d'assurance sociale. C'est une chose qui se rapporte aux salaires. Nous pouvons faire certaines choses pour certaines personnes, mais il ne subviendra pas à beaucoup de besoin des familles de ce pays. On doit trouver d'autres voies.» Il pourrait avoir souligné ce point et insister un peu plus sur ce fait. Peut-être que cela se trouve-t-il dans la rhétorique que dans les statistiques réelles que nous avons ici mais il est dit que ceci est le programme qui doit résoudre tous les problèmes. Nous ne blâmons pas le gouvernement. Ce document a été composé par un excellent écrivain et est écrit d'une manière magnifique.

**M. Alexander:** Je voudrais aller un peu plus loin. Je sais qu'il est difficile de ne pas porter ce programme aux besoins et je pense que quelle que soit la manière dont vous le lisez, vous revenez toujours à la question du besoin. Je ne veux pas pousser cette chose plus loin.

Je me souviens du ministre quand il était ici et qu'il donna un exposé au sujet de ce que le Livre blanc se proposait de faire. J'étais un peu préoccupé en ce qui concerne les personnes qui avaient leur propre régime privé à l'exclusion du régime de l'employeur à cause de leur capacité d'avoir les moyens que de venir appliquer avec ce régime, qui s'occupe de la situation de chômage, de la situation lors de la maladie, lors de l'accouchement et de la retraite. Si ceci était mis en vigueur, voudriez-vous que le gouvernement ait droit de regard dans ce qu'une personne acquiert en vertu de son régime privé afin de déterminer quelles devraient être ces prestations?

**M. Baetz:** Je pense que nous avons fait ici une déclaration, selon laquelle manifestement aucun régime public ne peut fournir l'assurance-chômage pour un homme avec 100,000 dollars par an.

**M. Alexander:** Je pense que cela est l'autre extrémité.

**M. Baetz:** Par le fait même, il peut y avoir de nombreux régimes privés pour n'importe quel montant et n'importe quel taux de prestations. Pourquoi pas?

**M. Alexander:** Pensez-vous qu'on devrait l'essayer? Revenons-en au secteur pour lequel vous avez beaucoup de soucis—la question du besoin. Pensez-vous qu'il devrait être étudié quand le temps vient de penser aux prestations auxquelles une personne a droit.

**Mlle Godfrey:** Monsieur Alexander, voulez-vous dire que si une personne a un régime privé, leurs prestations devraient être diminuées en vertu du régime public?

**M. Alexander:** Cela devrait-il réduire sa prestation ou devrait-il pouvoir l'avoir et les prestations de l'assurance-chômage parce qu'il a cotisé au régime.

**Mlle Godfrey:** Je peux vous indiquer mon opinion personnelle sur ce point. Ce n'est pas exactement le même point que nous avons discuté. Je ne pense pas que

[Text]

a means test in reverse. I think there are other ways in which you balance this off; through income tax, through a greater general revenue involvement, this kind of thing.

**Mr. Alexander:** Let us move from the private plan into the employer plan that comes through negotiation between labour and management. Does this make any difference? We are not talking about the \$100,000 a year man now. We are talking about the average wage earner who, through negotiations and so forth and so on, is able through a reduction in pay get the fringe benefits whereby he is looked after to a greater extent, in terms of unemployment, sickness, pregnancy and retirement than a lot of other people. Should this be considered in terms of what his actual benefit should be if it is an employer plan?

**Mr. Wheeler:** Mr. Chairman, this again is a personal view but I do not see any reason why any employee or employer should not be able to develop any extra plans he may wish to develop and stack them one on top of the other.

**Mr. Alexander:** Yes.

**Mr. White:** I would subscribe to what Miss Godfrey has said. In fact she took the words out of my mouth actually. You would be setting up a means test on a program for unemployment insurance on the basis of something we have been trying to scrap for years.

Having had some experience in administering public welfare programs, one thing that concerns me about this whole business is the attitude of the provincial and municipal governments towards supplementing unemployment insurance when they do not meet needs. I remember going through the time when the very fact that a person was receiving unemployment insurance was *ipso facto* a reason for rejecting an application for assistance, it did not matter how inadequate the unemployment insurance was. I am personally very concerned about the attitude the public takes to the adequacy of this scheme and the fact that when it is not adequate to meet family need—which I do not think it ever can meet—there is a residuary program which should be available to pick up the difference. I refer to the Canada Assistance Plan, this, I think, is an essential part of the package. And I would be a little more emphatic than my colleagues here in saying that it is a crying shame that we have not got in front of us the government's White Paper on Social Security.

**Mr. Alexander:** A lot of people share that feeling.

**Mr. White:** How in the world can you make a logical decision or look at this thing logically without that part of this particular parcel. We have got the income tax suggestions. We now have the unemployment insurance suggestions but we are lacking the great big parcel. We do not know what is going to come out of this.

**Mr. Alexander:** I share that view.

[Interpretation]

l'on devrait les étudier parce qu'à mon sens, cela est un fait sur les moyens à rebours. Je pense qu'il y a d'autres façons par lesquelles vous pouvez compenser cela. Au moyen de l'impôt sur le revenu par une plus grande implication du revenu général, cette sorte de chose-là.

**M. Alexander:** Passons maintenant du régime privé au régime de l'employeur qui provient de négociations entre le travail et la direction. Est-ce que celui-ci est différent. Nous ne parlons pas de la personne avec 100,000 dollars par an. Nous parlons du salaire ordinaire, qui, au moyen de négociations, etc., peut par une réduction de salaire obtenir des bénéfices marginaux qui la protègent en grande partie contre le chômage, la maladie, la grossesse et la retraite plus que bien d'autres gens. Devrait-on considérer ceci en terme de ce que ces prestations réelles devraient être si c'est un plan de l'employeur?

**M. Wheeler:** Monsieur le président, ceci de nouveau est une opinion personnelle mais je ne vois aucune raison pour laquelle un employé ou un employeur ne pourrait pas avoir des régimes supplémentaires s'il désire les avoir et les accumuler l'un au-dessus de l'autre.

**M. Alexander:** Oui.

**M. White:** Je souscris à ce que M<sup>lle</sup> Godfrey a dit. En fait elle a exprimé ce que je voulais dire. Vous établiriez un test sur les moyens pour établir l'assurance-chômage sur la base de quelque chose dont nous avons essayé de nous débarrasser pendant bien des années.

Étant donné que j'ai eu quelque expérience dans l'administration des programmes de bien-être public, une des choses qui me préoccupe au sujet de cette affaire est l'attitude des gouvernements provinciaux et municipaux en ce qui concerne la fourniture de l'assurance-chômage quand ils ne satisfont pas les besoins. Je me rappelle avoir traversé la période au cours de laquelle le fait même qu'une personne recevait de l'assurance-chômage était *ipso facto* une raison pour rejeter une demande d'aide. Peu importait la manière dont l'assurance-chômage était adéquate. Je suis personnellement préoccupé de l'attitude que le public prend en ce qui concerne le caractère adéquat de ce programme et le fait quand il n'est pas adéquat pour subvenir aux besoins d'une famille, et je ne pense pas qu'il puisse jamais subvenir—il y a un programme résiduaire qui devrait pouvoir permettre de récolter la différence, le plan d'assistance du Canada. Ceci, selon moi, est une partie essentielle de l'affaire et j'insisterai plus que mes collègues ne l'ont fait ici en disant qu'il est une honte que nous n'ayons pas devant nous le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité sociale.

**M. Alexander:** Beaucoup de gens partagent ce sentiment.

**M. White:** Comment peut-on prendre une décision logique, ou examiner cette chose d'une manière logique, sans ce document fondamental. Nous avons obtenu des suggestions relatives à l'impôt sur le revenu. Nous avons des suggestions en ce qui concerne l'assurance-chômage, mais nous manquons de quelque chose de capital. Nous ne savons pas ce qui va advenir de ceci.

**M. Alexander:** Je partage cette opinion.



## [Texte]

**Mr. Wheeler:** We have suggested, for instance, in our policy statements that the family allowance program needs to be looked at very very carefully and perhaps family allowances should be increased very drastically. In this way, you could get around this problem of family needs and not make it part and parcel of the unemployment insurance scheme.

**Mr. Alexander:** I appreciate those views although I was a little concerned as to why they were personal views rather than that of the staff. I suppose for some reason for another, this has not been delved into. I am happy with the answers.

**Mr. Baetz:** I think that we could say that these represent the views of all the staff.

**Miss Godfrey:** It is just that we had not actually gone into these in the discussions. So, I hated to commit people when I started.

**Mr. Alexander:** This was brought up before and I just want to get your thinking on it. I know there has been some questions and answers with respect to experience rating. I believe in what you say that the experience rating philosophy as projected by the government should have no place in the White Paper particularly when we talk about universality and then the pooling of risk.

It was brought home to us very strongly on several occasions and by some very important witnesses—not that any are of any less importance—that they were a little concerned about the construction industry which tried to defend its position in this area because of the peculiar industry that it was. It felt that it should not have to experience experience rating. Others seemed to think that the construction industry puts in a dollar and takes out two.

• 2120

This has shown me that there is a great deal of concern on the part of some people with respect to that. I am wondering what you have to say about that in terms of, well, here we are. We are talking about universality and on the one hand where we should have the pooling of risks, while on the other hand we look at the allegations made, that it can be inequitable in terms of one particular industry, and that there are others involved who are taking out more than they put in. Would you care to comment on that?

**Mr. Wheeler:** This is not peculiar to the construction industry. The whole plan involves certain groups taking out more than they put in, and there is nothing untoward about that. This is in order to achieve the social purpose of the program.

I think that if the purpose of introducing experience rating is to get at the construction industry in particular, if this is seen as the bad boy, then it is rather an extreme step to take in order to cope with an industry that is subject to this use of economic policy, and which might be more amenable to more discriminating policies, national policies or regional policies.

## [Interprétation]

**M. Wheeler:** Nous avons suggéré par exemple, dans nos déclarations de politique que les besoins de l'allocation familiale soient examinés très soigneusement et que l'on devrait peut-être augmenté d'une manière draconienne les allocations familiales. De cette manière on pourrait contourner le problème des besoins familiaux et ne pas en faire une partie des besoins d'assurance-chômage.

**M. Alexander:** J'apprécie ces opinions quoique je me demande pourquoi elles étaient des opinions personnelles plutôt que des opinions du personnel. Je suppose pour une raison ou pour une autre, que ceci n'a pas été examiné. Je serais heureux d'entendre les réponses.

**M. Baetz:** Je pense que nous pouvons dire qu'elles représentent les vues de tout le personnel.

**Mlle Godfrey:** Il est exact que nous ne sommes pas entrés dans des discussions. Je ne voulais pas engager des gens quand j'ai commencé.

**M. Alexander:** Cette question a déjà été soulevée précédemment et je voudrais connaître votre manière de penser. Je sais qu'il y a eu certaines questions et réponses en ce qui concerne la cote. Je crois que ce que vous dites à savoir que la philosophie de la cote telle quelle a été envisagée par le gouvernement ne devrait avoir aucune place dans le Livre blanc, particulièrement lorsque nous parlons d'universalité et ensuite la mise en commun du risque.

En plusieurs occasions quelques témoins importants—non pas qu'il y en est ici de moins importants—nous ont dit qu'ils étaient très soucieux de l'industrie de la construction qui a essayé de défendre sa position dans ce domaine à cause de son entité particulière. Elle estimait qu'elle ne devrait pas avoir à faire l'expérience de la cote. D'autres semblaient penser que l'industrie de la construction verse un dollar et en retire deux.

Ceci prouve donc que un certain nombre de personnes se préoccupent de cette question. Je me demande même ce que vous pourriez en dire vous-même. Lorsque nous parlons d'universalité, il arrive que nous voulons considérer l'ensemble des risques d'une part alors que d'autre part nous croyons que cela pourra être injuste à l'égard d'une industrie donnée et que certaines personnes ne retirent pas suffisamment de bénéfices compte tenu de ce qu'elles ont versé. Qu'en pensez-vous?

**M. Wheeler:** Ceci n'est pas le propre de l'industrie de la construction. L'ensemble du régime concerne également certains groupes qui eux retirent plus qu'ils donnent et cela semble être considéré comme normal. C'est conforme aux objectifs sociaux visés par le programme.

Je pense que si l'on veut appliquer la règle de la proportionnalité à l'industrie de la construction en particulier c'est plutôt un moyen extrême d'appliquer le régime à une industrie qui serait plus sensible aux effets défavorables de politiques nationales ou régionales.



[Text]

**Mr. Alexander:** Yes, I follow you. I have just one more question, if I have time, Mr. Chairman, and it is a short one.

I know you have covered the question in talking with Mr. Knowles and others regarding participation, and you have particular objections to the 4 per cent level. I was going to throw another one at you in terms of what had been suggested by the members of the Committee, that when the government becomes involved, at a certain period of time, with contributions at 4 per cent and above, this does not give them any incentive in the first instance to see that the economy grows in terms of full economic growth and full employment, in other words, they can sort of fluff off their responsibilities in the very first instances. Is this a view that you share?

**Mr. Baetz:** Yes.

**Mr. Godfrey:** Actually, if I can find it, we have not quite such a strong statement in here.

**Mr. Alexander:** We have to get strong statements now and again.

**Miss Godfrey:** What we say—I cannot actually find it at the moment—is something to the effect that we wonder what this does to that incentive to action in public policy to reduce unemployment, this incentive that the governments all seem to think so important for every other group of people. But they do not seem to worry about what this is going to do to their own incentive. We do raise this point quite strongly. We do not want to question the fact, of course, that any government would want to improve conditions... they could rest on their oars a bit. If they were saving their money, like any other person—and they say this for everybody else, that you need incentive—maybe they would push a little bit harder on their broad economic policies. Unemployment insurance is not going to cure unemployment: the best cure for unemployment is employment.

**Mr. Alexander:** I could not have said it better myself. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, regarding the statement that was just made that there is really no incentive for the government to improve its own performance, surely when we have what in effect is a re-insurance plan, and when the government comes into the scheme with further financial assistance beyond the 4 per cent mark, there is every incentive for the government to keep unemployment below 4 per cent. There is the strongest possible incentive.

The statement was made earlier today that this is a plan whereby the government escapes at least a degree of its responsibility. But even on the basis of the unemployment levels which exist at the present time, under the proposed plan the government would be investing considerably more and helping those on unemployment insurance in Canada more than under the present plan. So really I do not think it is accurate to say that there is no incentive for the government to reduce levels of unemployment, or that somehow the government is

[Interpretation]

**M. Alexander:** Je vois. J'aimerais poser une autre question, monsieur le président si j'en ai le temps.

Je sais qu'en discutant tantôt avec M. Knowles, vous avez parlé de la question de la participation et que vous vous objectez notamment aux taux de 4 p. 100. J'aimerais savoir ce que vous pensez maintenant d'une proposition faite par les membres du Comité. Lorsque le gouvernement accepte d'assumer les frais de prestations ordinaires c'est-à-dire lorsque le chômage dépasse le taux de 4 p. 100, cette mesure n'encourage personne à contribuer à la croissance économique et aucun emploi. Autrement dit, on se débarrasse de ses responsabilités dès le début. N'est-ce pas là votre point de vue?

**M. Baetz:** Oui.

**Mlle Godfrey:** En réalité, nous n'allons pas si loin dans nos informations.

**M. Alexander:** Pourtant il faut que quelqu'un nous présente des points de vue précis.

**Mlle Godfrey:** En toute fin pratique, nous nous demandons quel est l'effet de ce stimulant pour réduire le chômage, ce genre de stimulant que tous les gouvernements considèrent comme important pour tous les autres groupes de personnes. Cependant, ils ne semblent pas se préoccuper de ce qu'il adviendra de leur propre encouragement. C'est ce point de vue que nous voulons débattre. Nous ne mettons nullement en doute que tous les gouvernements désirent améliorer les conditions de l'emploi mais ils pourraient aussi s'illusionner sur les moyens à prendre. S'ils voulaient réellement économiser leur argent comme ils le proposent pour tout le monde, peut-être qu'ils précisaient un peu plus l'ensemble de la politique économique. On ne peut résoudre la question du chômage par l'assurance-chômage. Le meilleur remède au chômage est l'emploi.

**M. Alexander:** Je n'aurais pas pu mieux m'exprimer. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, on dit que le gouvernement n'avait pas réellement intérêt à améliorer sa propre performance. Pourtant, lorsqu'on nous propose un régime de réassurance et que le gouvernement à l'intention de fournir son appui financier lorsque le chômage dépasse 4 p. 100, le gouvernement a tout intérêt à maintenir le taux du chômage en deça de 4 p. 100. C'est pour lui le plus puissant motif d'agir.

On a également affirmé aujourd'hui que le régime permettait au gouvernement de se défaire d'une partie de ses responsabilités. Mais même en considérant les taux du chômage actuel, le gouvernement se propose par le nouveau régime de fournir un appui financier plus considérable aux personnes sans travail au Canada que c'est le cas dans le régime actuel. On ne peut donc pas affirmer que le gouvernement n'ait pas ainsi incité d'une manière quelconque à réduire les taux du chômage ou que celui-ci ne prend pas toutes ses responsabilités. Que pensez-vous de ces affirmations?

[Texte]

trying to shuck off its responsibility. Would you like to comment on this statement?

**Mr. Baetz:** Well, on this question of 4 per cent, it is very hard here really to state with any great certainty whether there would be greater incentive if unemployment were above 4 per cent or below or whatever. But nevertheless, one does get the definite impression that if government begins to contribute, and contribute heavily, to this scheme only when the unemployment figure rises above 4 per cent, it does not do anything up to 3.99 per cent.

**Mr. Perrault:** No, that is not correct. The government is very heavily committed at stage four in the plan. It is not accurate. If you look at the White Paper, you will find that the government is involved at stage four. I think it is stage four.

**Miss Godfrey:** That is when it goes over 4 per cent.

**Mr. Perrault:** I think it is stage four. But it certainly enters the picture.

**Miss Godfrey:** That is when it goes over 4 per cent.

**Mr. Perrault:** No, that is not accurate. This is not strictly speaking accurate, this statement you have made about the magic figure, the critical figure of 4 per cent, and in saying that I think you have brought in a very excellent brief. It is very constructive. I would be glad, as a member of the Committee, to provide you with the detail on this thing rather than bog down the hearings today.

**Miss Godfrey:** I would like to see it because this is a very difficult table to follow, actually. Where does it state that below 4 per cent this scheme will be completely employer-employee financed?

**Mr. Perrault:** Well, I am looking at page 34 of my brief, and it says the full cost is borne by government:

Phase 4

Labour force attachment less than 20 weeks...  
and so on. It is right there.

**Mr. Baetz:** That is over 4 per cent, is it not?

**Mr. Perrault:** No, it is not less than 4 per cent. A number of witnesses have made this categorical statement that the government is callous and cold-hearted and cold-blooded and does not come in until 4 per cent, and this is not accurate.

**Miss Godfrey:** Well, you may have us absolutely on that. This is one of the most difficult tables I have ever tried to follow.

**Mr. Perrault:** The federal government not only condescends...

**Miss Godfrey:** What is meant then by this statement which is on page 25, under Government Share, where it says:

As a consequence, it is proposed that the cost of the new plan will be borne by the employers and employees when the annual average rate of unemployment is 4 per cent or under.

[Interprétation]

**M. Baetz:** Eh bien, il est assez difficile de prévoir avec un certain degré de certitude que cet objectif de 4 p. 100 constituera un encouragement selon que le chômage est au-dessus ou au-dessous de ce taux. Néanmoins, l'on a nettement l'impression que si l'appui financier du gouvernement au régime est très considérable au moment où le taux du chômage dépasse 4 p. 100, le gouvernement ne fait absolument rien même si le taux s'établit à 3.99 p. 100.

**M. Perrault:** Non, ce n'est pas exact. Puisque les engagements du gouvernement sont considérables à la quatrième phase du régime. Regardez dans le Livre blanc et vous verrez que ce que j'affirme est vrai. C'est bien à la quatrième phase je crois.

**Mlle Godfrey:** C'est-à-dire lorsque le taux dépasse 4 p. 100.

**M. Perrault:** Je crois que c'est à la quatrième phase. Mais cela fait partie de l'ensemble du tableau.

**Mlle Godfrey:** Autrement dit lorsque le taux dépasse 4 p. 100.

**M. Perrault:** Non, ce n'est pas ça. Vous considérez le taux de 4 p. 100 comme un seuil critique et ce n'est sûrement pas le cas. Je dirai maintenant que le mémoire qu'on vient de nous soumettre était très constructif. A titre de membre du Comité, j'aimerais beaucoup mieux vous fournir certains détails plutôt que nous embourber dans des discussions aujourd'hui.

**Mlle Godfrey:** J'aimerais bien le voir parce que c'est un document assez complexe. A quel endroit établit-on qu'au-dessous des 4 p. 100, les frais du régime sont entièrement à la charge de l'employeur et des travailleurs?

**M. Perrault:** A la page 34 du mémoire, on dit que tous les frais seront assumés par le gouvernement:

Phase 4

Le travailleur qui justifie moins de 20 semaines...  
et ainsi de suite. C'est bien dans le texte.

**M. Baetz:** C'est donc plus de 4 p. 100?

**M. Perrault:** Non, c'est moins que 4 p. 100. Nombreux sont les témoins qui ont affirmé catégoriquement que le gouvernement se montre dur et sans-cœur puisqu'il n'intervient pas avant 4 p. 100. Pourtant, ce n'est pas le cas.

**Mlle Godfrey:** Eh bien, vous pouvez sûrement nous posséder sur ce sujet. C'est le tableau le plus difficile que j'ai jamais eu à considérer.

**M. Perrault:** Non seulement, le gouvernement fédéral condescend...

**Mlle Godfrey:** Que veut-on dire exactement par cette affirmation qui figure à la page 25 sous la rubrique «Quote-part de l'État»:

Il est donc proposé que, lorsque le taux annuel de chômage sera de 4 p. 100 ou moins, les employeurs et les employés assurent le financement du régime.

[Text]

**Mr. Perrault:** Yes, but in addition to that there are other benefits, and if there is obscurity here, I think it should be cleared up for you because you are a very responsible organization.

**Miss Godfrey:** Yes, we are genuinely sorry if we misunderstand, but, we went by this statement.

**Mr. Perrault:** That is right. Surely the onus is on us, or at least on the government, to provide you with the details.

**Miss Godfrey:** On the government.

**Mr. Perrault:** That is one of the advantages of having Committee hearings. The government...

**Miss Godfrey:** I will certainly follow this one up because we were going by this categorical statement that the cost of the plan under 4 per cent will be borne by the employers and employees.

**Mr. Perrault:** I assure you that on page 34 the government enters the picture with full cost borne by government at Phase 4 when the unemployed worker reaches that phase regardless of the unemployment percentage, and not only that, but it bears a substantial portion of the regional costs involved before the 4 per cent.

**Miss Godfrey:** Yes. You have the regional costs which are above the 4 per cent. That is true.

**Mr. Alexander:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** If Mr. Perrault does not mind, let us go to the first paragraph on page 25, reading the last sentence:

As a consequence, it is proposed that the cost of the new plan will be borne by the employers and employees when the annual average rate of unemployment is 4 per cent or under.

If there is any misunderstanding about this 4 per cent business, I think that we had better have perhaps you as a representative of the government come in very shortly and explain this thing to us. That is a statement that cannot be contradicted because it is in black and white.

**Mr. Perrault:** Yes, Mr. Chairman, that does not rule out other benefits which are also borne in full by the government prior to that 4 per cent critical stage.

**Mr. Alexander:** I think we should take away the ambiguity, Mr. Chairman. I think this is what we are getting at. Mr. Perrault is evading that question of mine. I do not think he is doing it intentionally.

**Mr. Perrault:** May I quote then page 21, Mr. Chairman, if we can amplify this matter further. It says under Phase 4:

This phase is related to the length of time spent in the labour force by the claimant. If an individual labour force attachment is 20 weeks or more, he is eligible for up to 18 weeks of benefit payments,

[Interpretation]

**M. Perrault:** Oui, et en outre il y a d'autres prestations et si le passage est plutôt obscur, je pense que l'on devrait le préciser pour votre bénéfice.

**Miss Godfrey:** Oui, et nous regrettons sincèrement si nous l'avons mal interprété.

**M. Perrault:** Très bien, et il appartient au gouvernement de fournir les précisions nécessaires.

**Miss Godfrey:** Au gouvernement.

**M. Perrault:** C'est un des avantages qu'offrent les audiences en comité. Le gouvernement...

**Miss Godfrey:** Je ne laisserai certainement pas tomber cette question parce que, à la lecture de cette phrase, nous avons cru que les frais du régime lorsque le chômage serait inférieur à 4 p. 100, seraient assumés par les employeurs et les travailleurs.

**M. Perrault:** Regardez le tableau à la page 34 et vous verrez que le gouvernement assume tous les frais à la 4<sup>e</sup> phase peu importe le taux du chômage à ce moment-là et il ne s'agit pas simplement d'une proportion importante des frais du chômage régional avant que le taux n'atteigne 4 p. 100.

**Miss Godfrey:** Oui. Le taux régional est alors supérieur à 4 p. 100.

**M. Alexander:** J'invoque le règlement, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Si M. Perrault le veut bien, revenons au premier paragraphe de la page 25 et relisons la dernière phrase:

Il est donc proposé que, lorsque le taux annuel moyen de chômage sera de 4 p. 100 ou moins, les employeurs et les employés assurent le financement du régime.

S'il y a malentendu au sujet de cette question du 4 p. 100, je pense que vous ferez mieux à titre de représentant du gouvernement, de venir tout de suite nous expliquer ce qu'il en est. A mon avis, ce passage ne peut être mal interprété parce qu'il est parfaitement clair.

**M. Perrault:** Oui, monsieur le président, mais cela n'exclut pas les autres prestations que le gouvernement assume en totalité quand le taux critique de 4 p. 100 n'est pas encore atteint.

**M. Alexander:** Il faudrait écarter toute ambiguïté, monsieur le président. C'est là, je crois, notre objectif. M. Perrault élude ma question. Je ne pense pas qu'il le fasse intentionnellement.

**M. Perrault:** Pour développer encore la question, pourrais-je, monsieur le président, citer le texte consacré à la quatrième phase, et qui figure à la page 22:

Cette phase se rattache à la durée d'emploi. L'assuré qui justifie de vingt semaines ou plus a droit de recevoir des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à dix-huit semaines pour peu, bien sûr,



## [Texte]

provided of course he continues to meet the other conditions.

It also states on page 34, as an auxiliary condition of this aspect of the plan "...with full cost borne by the government...". If it requires clarification I think we should provide it for your organization.

**Miss Godfrey:** Well, we would like you to because it is perhaps a table which I do not think is a very well set out one. Because of the fact that Phase 4 follows Phase 3, you automatically assume in conjunction with the paragraph that we read that this has the same kind of conditions: over 4 per cent employment.

**Mr. Perrault:** If this is confusing to a responsible organization like yours, then it is incumbent on the government to provide some clarifying material.

**Miss Godfrey:** I will write to Mr. Mackasey.

**Mr. Perrault:** I will certainly make that recommendation as will the other Committee members.

**Miss Godfrey:** It is very confusing because it is such a categorical statement.

**Mr. Perrault:** Yes, that is right.

**Mr. Alexander:** Mr. Chairman, there is no mention of that 4 per cent in that Phase 4.

**Miss Godfrey:** You assume it comes after Phase 3, in which case the high unemployment has already entered the picture, and that is what we assumed.

**Mr. Perrault:** Well, I will certainly undertake to make sure that you are provided with a fuller explanation.

**Mr. Wheeler:** I think that is particularly necessary in view of the statement above, on page 34, in Phase 3 where under financing it says: shared by employee and employer up to 4 per cent and full cost borne by government over 4 per cent. That certainly gives the impression when your eye travels down the page that the same level of 4 per cent applies in Phase 4.

**Mr. Perrault:** One explanation is that after the first ten weeks of unemployment, the private people pay nothing in Phase 3 and then the government assumes the burden. But this is a point that should be cleared up because...

**Miss Godfrey:** It seemed to me that it should.

**Mr. Perrault:** ...we should not have this kind of misunderstanding.

Now you say in your brief, of course, and this has been covered in part, that you are more in favour of a guaranteed yearly income. You suggest that the present plan is deficient; it is stop-gap. Its progress is in the correct direction but it does not go far enough. Would it not be true to say that a guaranteed income proposal really must be regarded as something apart from an unemployment insurance plan?

First of all, there are strong and persuasive arguments in favour of providing a guaranteed income below which

## [Interprétation]

qu'il satisfasse toujours aux autres conditions ouvrant droit aux prestations.

Comme corollaire à cet aspect du régime, il est dit également en page 34 «...le gouvernement assume tous les frais...». Si ce texte appelle des éclaircissements, nous devrions les fournir à votre organisation.

**Mlle Godfrey:** Nous le voudrions bien, car le tableau en question ne me semble pas très bien agencé. Étant donné que la phase 4 fait suite à la phase 3, vous en inférez automatiquement et en fonction du paragraphe que nous venons de lire, que les mêmes conditions s'appliquent, à savoir que le taux de chômage dépasse 4 p. 100.

**M. Perrault:** Si une organisation sérieuse comme la vôtre trouve que ce texte est ambigu, il incombe au gouvernement de vous donner les détails explicatifs.

**Mlle Godfrey:** J'écrirai à M. Mackasey.

**M. Perrault:** Les membres du Comité et moi-même ferons certainement cette recommandation.

**Mlle Godfrey:** Le texte prête à confusion parce qu'il est couché en termes catégoriques.

**M. Perrault:** Oui, c'est exact.

**M. Alexander:** La phase 4, monsieur le président, ne fait pas mention du taux de 4 p. 100.

**Mlle Godfrey:** On le présume puisqu'il fait suite à la phase 3 où il est déjà question du taux élevé de chômage; c'est ce que nous en avons inféré.

**M. Perrault:** Dans ce cas, je prendrai les mesures nécessaires pour vous donner des explications plus détaillées.

**M. Wheeler:** Je pense qu'elles seront particulièrement nécessaires en raison de l'exposé qui figure à la page 34, sous la rubrique «Financement» de la phase 3, qui dit: à part égale, par les employeurs et les employés, si le taux de chômage ne dépasse pas 4 p. 100. Le gouvernement assume tous les frais si le taux de chômage dépasse 4 p. 100. On recueille certainement l'impression que ce texte s'applique également au financement de la phase 4, en bas de la page.

**M. Perrault:** En guise d'explication, il y a lieu de noter qu'après dix semaines de chômage, les particuliers n'assument plus aucun frais de la phase 3 et que le gouvernement supporte le coût total. On devrait mettre au clair ce point car...

**Mlle Godfrey:** Il me semble qu'on le devrait.

**M. Perrault:** ...ce genre de malentendu ne devrait pas exister.

Vous dites, dans votre mémoire, et on en a déjà tenu compte en partie, que vous êtes en faveur d'un revenu annuel garanti. Vous soutenez que le régime actuel est incomplet; il servira de bouche-trou. Il s'est engagé dans la bonne voie sans aller assez loin. Ne serait-il pas vrai de dire que le revenu annuel garanti est tout à fait différent d'un régime d'assurance-chômage?

Il existe, tout d'abord, des arguments fondés et convaincants à l'appui d'un revenu annuel garanti au-dessous duquel une famille canadienne ne saurait survivre;

**[Text]**

no Canadian family may submerge, and there are some persuasive social arguments for that. But even if we had a guaranteed income plan, surely we would require some form of unemployment insurance. For example, with a chap earning \$7,000 a year and losing his job, it could be technological dislocation. It could be from a variety of causes. Surely we are not suggesting that the guaranteed annual income plan should provide a remedy for his loss of income. Perhaps we need both these plans.

**Mr. Baetz:** Yes, Mr. Chairman, if I could just take on from there, I think we need both plans but this statement really left unsaid a great deal of things that might have been said about where unemployment insurance leaves off. As I said earlier, we just felt that there was a bit too much of...perhaps in the rhetoric rather than in the factual statements here, this plan could meet all the needs of anybody attached to the labour force, and it cannot. It cannot meet all the needs of everybody attached to the labour force.

If a man has a marginal income because of his family size and then is unemployed and gets only 75 per cent or 66⅔ per cent of his salary, he is plunged below the poverty line and therefore we are not meeting, through this plan, his needs. As Mr. White mentioned earlier here, "Do not assume too much from the public welfare people." We happen to know those boys quite well across the country. Many of them will shy away from an applicant for public assistance when he says that he is receiving unemployment insurance.

Now it may well be, and perhaps this is going to come out of our White Paper on social security, it may well be that they will say: we are now going to have to move into a situation here where the residual—the safety net program—definitely and clearly couples into the unemployment insurance program. But the two things have not yet been clearly joined up and there is a grey area there between benefits of unemployment insurance and benefits of public assistance, and a hell of a lot of people fall into that grey area.

**Mr. Perrault:** You talk in terms of the poverty level. What would you suggest that level is—\$85 a week? Is that the assumption you go on?

**Mr. Baetz:** We stated the figures here of \$4,410 for a family of four per year. The Economic Council of Canada stated that some time ago—\$4,410.

**Mr. Perrault:** Sixty per cent of all UIC claimants are single, of course. We should bear that figure in mind as well.

As far as this poverty line is concerned, some statements were made—I believe I made some marginal notes here and I hope they are accurate that benefits should be in recognition of need; that wages are not paid on the basis of need; the suggestion being that there should not be any sort of actuarial base associated with the UIC plan, that the money should be allocated on the basis of what a family requires to live.

**Mr. Baetz:** No—and I know Mr. Wheeler can answer part of that. We stated that the dilemma of a wage

**[Interpretation]**

il y a aussi des arguments d'ordre social qui militent en faveur de cette proposition. Même s'il existait un régime garantissant un revenu annuel, il nous faudrait quand même un régime quelconque d'assurance-chômage. C'est ainsi qu'un individu gagnant \$7,000 par an peut perdre son emploi pour diverses raisons qui se rattachent aux changements technologiques ou à d'autres causes. Nous ne proposons pas, bien sûr, que le régime assurant un revenu annuel remédie à la privation de gain. Peut-être les deux régimes seraient-ils nécessaires?

**M. Baetz:** Oui, monsieur le président; si je puis poursuivre, je dirais que les deux régimes sont nécessaires. La déclaration qui a été faite a omis de dire à quel moment l'assurance-chômage cessait. Comme je l'ai dit plus tôt, nous pensions d'un point de vue plus théorique que pratique, que ce régime pourvoirait aux besoins de tous les travailleurs, alors qu'il ne le peut pas. Il ne peut satisfaire les besoins de toute la force ouvrière.

Le travailleur qui, en raison de sa situation familiale, touche un salaire marginal et qui, en cas de chômage, reçoit 75 p. 100 ou 66⅔ de son salaire, tombe au-dessous du niveau de pauvreté et, en conséquence, le régime ne répond pas à ses besoins. Comme l'a dit plus tôt M. White: «Ne comptez pas trop sur les services du bien-être public.» Nous connaissons bien ceux qui s'en chargent à travers le pays. Plusieurs d'entre eux éviteront de traiter avec un candidat à l'assistance publique s'il avoue recevoir une prestation d'assurance-chômage.

Il se pourrait peut-être qu'on se rende compte, à la suite du Livre blanc sur la nécessité de s'engager dans une nouvelle situation où les conditions de sécurité vont de pair avec le régime d'assurance-chômage. Mais les deux situations ne se confondent pas encore tout à fait; une zone grise persiste entre les prestations de l'assurance-chômage et celles de l'assistance sociale et elle englobe bon nombre de citoyens.

**M. Perrault:** Vous parlez du niveau de pauvreté. A quel niveau se situe cette pauvreté; est-elle de \$85 par semaine? Est-ce là votre supposition?

**M. Baetz:** Nous avons cité le chiffre annuel de \$4,410 pour une famille de quatre personnes. C'est le Conseil économique du Canada qui a établi, voilà quelque temps, ce chiffre de \$4,410.

**M. Perrault:** Soixante p. 100 des réclamations d'assurance-chômage sont présentées par des célibataires. Nous devrions tenir compte de ce chiffre également.

En ce qui concerne le niveau de pauvreté, les déclarations que nous avons entendues et dont j'ai brièvement pris quelques notes qui, je l'espère, sont exactes, soutiennent que les prestations devraient être faites en fonction des besoins, que les salaires ne sont pas versés en fonction de ces besoins et qu'il ne devrait pas exister de base actuarielle de calculs concernant le régime d'assurance-chômage dont les prestations seraient allouées conformément aux besoins vitaux de la famille.

**M. Baetz:** Non, et je sais que M. Wheeler est à même d'y répondre en partie. Nous avons soutenu que le



## [Texte]

related social insurance program is that benefits have to be related to earned income. That is the very heart and core of a social insurance program. But this creates the problem that in many cases the income or the benefits are not related to need and therefore fall below. As a matter of fact, we would say: do not tinker—do not monkey too much—with the insurance plan to try to meet the particular family needs. There are other and better ways to do it. For example, through better family allowances and youth allowance programs or through some other family needs-related guaranteed income scheme.

**Mr. Perrault:** Is it fair to say that you favour the proposed escalation of benefits but you believe that the new rates are still going to keep some of the claimants below that poverty line?

**Mr. Baetz:** That is right.

**Mr. Perrault:** And you do not think that we have met society's responsibility in merely improving the rate schedule.

**Miss Godfrey:** We do not think it can be done through an unemployment plan. I do not think you should expect an unemployment insurance program to do that.

**Mr. Perrault:** But the UIC is not a proposal to provide a guaranteed annual income, I think it bears repeating. It is temporary relief against expenses that cannot be deferred. Would you agree with the statistic that has been produced for the Committee that about one third of all expenses can be deferred for a short time and that unemployed persons normally become re-employed within 10 to 12 weeks? So, if under this plan we pay two thirds of his normal income for 12 weeks and he goes back to work and gets 100 per cent for 40 weeks, in effect he is getting about 90 per cent of his annual income, and for most workers that would place him considerably beyond the poverty line which you fear.

**Mr. Baetz:** For single people it certainly would place them beyond the poverty line and...

**Mr. Perrault:** These are figures for the average.

**Mr. Baetz:** ...for families with maybe one dependant, all right. But when you get into your larger families you are in trouble.

**Mr. Perrault:** You say that benefits should be in recognition of need.

**Mr. Baetz:** No, not under the social insurance program.

**Mr. Perrault:** I am sorry.

**Miss Godfrey:** This is what, in a sense, the White Paper seems to be claiming which is that they are recognizing need and we are saying they are not recognizing need and they should not be...

## [Interprétation]

dilemme résultant d'un régime d'assurance sociale établi en fonction des salaires, provient du fait qu'on doive rattacher les prestations au revenu gagné. Ce sont là l'essence et le fondement du régime d'assurance sociale. La difficulté qui en surgit se manifeste dans certains cas où le revenu, ou bien les prestations, ne sont pas rattachés aux besoins et sont, en conséquence, insuffisants. Nous conseillerions, en fait, de ne pas figoler le régime d'assurance ni faire preuve de trop de subtilité—afin de pourvoir aux besoins particuliers de chaque famille. On peut y parvenir par d'autres moyens qui sont plus éprouvés: par des allocations familiales plus importantes, des programmes d'aide à la jeunesse, ou bien, tout autre régime de revenu garanti en fonction des besoins familiaux.

**M. Perrault:** Est-il juste de dire que vous appuyez l'augmentation proposée des prestations, mais que les taux prévus maintiendront toujours certains demandeurs en-dessous du niveau de pauvreté?

**M. Baetz:** C'est exact.

**M. Perrault:** Et vous pensez que nous n'avons pas accompli notre devoir envers la société en améliorant simplement le barème?

**Mlle Godfrey:** Nous ne pensons pas qu'on puisse le faire à travers un organisme de chômage. Vous ne pouvez pas vous attendre, à mon avis, à ce qu'un régime d'assurance-chômage réalise cet objectif.

**M. Perrault:** Le régime d'assurance-chômage ne se propose pas de garantir un revenu annuel; il y a lieu de le répéter. C'est une aide temporaire pour faire face aux dépenses qui ne peuvent être différées. Êtes-vous d'accord sur les statistiques fournies au Comité voulant qu'un tiers de toutes les dépenses puissent être différées pour une courte période et que les chômeurs sont normalement réembauchés après dix ou douze semaines? De sorte que si nous payons à l'intéressé, en vertu de ce régime, les deux-tiers de son revenu durant douze semaines, et qu'il travaille pendant 40 autres au plein salaire, il perçoit, en fait, 90 p. 100 environ de son revenu annuel, ce qui placerait la plupart des travailleurs bien au-dessus du niveau de pauvreté que vous craignez.

**M. Baetz:** Ceci est vrai en ce qui concerne les célibataires et...

**M. Perrault:** Ce sont les chiffres moyens.

**M. Baetz:** ...les familles qui auraient une personne à charge. Les difficultés surgissent dès qu'il s'agit de familles nombreuses.

**M. Perrault:** Vous soutenez que les prestations doivent être en fonction des besoins.

**M. Baetz:** Non point en vertu du régime d'assurance sociale.

**M. Perrault:** Je suis désolé.

**Mlle Godfrey:** Le Livre blanc prétend tenir compte des besoins alors que nous affirmons le contraire et disons qu'il ne le faudrait pas...



[Text]

**Mr. Perrault:** You do not think benefits then should be based on need.

**Mr. Wheeler:** No, We think that...

**Mr. Perrault:** General benefits. We will say totally apart from UIC, you do not think there should be a needs test.

**Mr. Wheeler:** No. The whole point of an insurance program is that it avoids the needs test and can be applied to large numbers. I think the confusion is in this suggestion right in the opening of the White Paper that there is going to be an attempt to relate benefits to need. We feel this confuses the issue.

• 2140

**Mr. Perrault:** You say you are concerned that perhaps, under the new plan, the interview technique will be employed primarily as a policing tactic to find out whether there have been abuses of the system. Are you not encouraged by the words of the Minister when he says in the brief:

A reoriented unemployment insurance program, however, can keep the door to the mainstream of society open. The combination of financial aid, plus complementary services provided by other government agencies designed to assist the worker to be reabsorbed quickly into the labour force, will help to save him from sinking into the quicksands of chronic unemployment.

Are you not encouraged by the measures spelled out here to co-ordinate this plan with Manpower and with other existent facilities?

**Mr. Baetz:** We are certainly encouraged by the Minister's intent. We are discouraged, however, by history on this one. I was on the National Employment Committee quite some years ago when Unemployment Insurance and the National Employment Service were married—not happily married, but married and working together—and at one point it was felt that you had to separate the counselling service, the job-finding service, all of this. This had to go over to a new department, the Department of Manpower and Immigration.

**Mr. Perrault:** Do you think the Department should be put back together again?

**Mr. Baetz:** No, I am not so sure it should. But certainly the Department of Manpower and Immigration has been a flop in many respects. It has not met the high aspirations we all had for it. It has really continued in sort of the old tradition of finding some people for *vacancies* that they know exist but it has not done all of these things in terms of counselling, in terms of finding vacancies for people, finding job opportunities for difficult-to-place people. Now, the big question—and it is not really specifically answered in the White Paper—if all of this is to be done—the counselling service, the encouragement of the individual to get him back into the mainstream of society, not to allow him to sink in the quicksands, and so forth, where is it going to be done? Is it going to be done within the Unemployment Insurance Commission? Is there now going to be set up a substantial bureaucracy

[Interpretation]

**M. Perrault:** Vous n'êtes donc pas d'avis que les prestations soient fondées sur les besoins.

**M. Wheeler:** Non, nous pensons que...

**M. Perrault:** Les prestations d'ordre général. Mise à part l'assurance-chômage, ne croyez-vous pas qu'il faille étudier les besoins?

**M. Wheeler:** Non. L'objectif d'un programme d'assurance consiste à éviter un tel examen pour s'appliquer au plus grand nombre. A mon avis, la confusion qu'a fait naître cette proposition provient du préambule même du Livre blanc qui parle d'équilibrer les prestations aux besoins. Nous estimons que la question en est ainsi embrouillée.

**M. Perrault:** Vous craignez qu'en vertu du nouveau régime, l'entrevue ne soit utilisée éventuellement que comme une enquête visant à découvrir les fraudes. Ne vous sentez-vous pas encouragé par les paroles du ministre lorsqu'il déclare dans le Livre blanc:

Un régime d'assurance-chômage repensé permettra aux victimes du chômage de conserver leurs places dans la société. L'aide financière et le service complémentaire que fournissent d'autres organismes de l'État permettront aux travailleurs de réintégrer rapidement les rangs de la population active et l'em pêcheront de s'enliser dans le chômage chronique.

Ne voyez-vous pas dans les mesures énoncées ici une incitation à coordonner ce régime avec la main-d'œuvre et d'autres organismes?

**M. Baetz:** Certainement, la déclaration d'intention du ministre nous encourage. Toutefois, le passé ne nous laisse pas beaucoup d'espoir. J'ai fait partie du Comité national de l'emploi il y a quelques années lors de la fusion de l'assurance-chômage et du service national de l'emploi; ce n'était pas un mariage heureux. Et à un certain moment, il a paru évident qu'il fallait détacher les services d'orientation, les services de placement, etc. Il fallait les confier à un nouveau ministère, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

**M. Perrault:** Pensez-vous qu'il faille à nouveau créer un ministère unique?

**M. Baetz:** Non, je n'en suis pas sûr. Toutefois, à bien des égards, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a été un échec. Il n'a pas répondu à nos espoirs. Il a entériné la tradition en trouvant des individus pour combler certaines vacances mais il n'a pas réalisé tout ce que l'on attendait de lui en matière d'orientation, de recherches d'emploi et de débouchés pour les travailleurs en difficulté.

Or, la question qui se pose ne trouve pas de réponse dans le Livre blanc. S'il faut réaliser tout cela: service d'orientation, l'aide aux individus leur permettant de retrouver leurs places dans la société et éviter qu'ils ne s'enlisent dans le chômage chronique, etc., comment y arrivera-t-on? Est-ce la Commission d'assurance-chômage qui en sera chargée? Cela n'amènera-t-il pas une bureaucratie effrayante? Ou allons-nous demander à la Main-

## [Texte]

there? Or are we, in fact, going to say now to Manpower and Immigration: you are now going to do the thing you set out to do four or five years ago; you are really going to get to work on that.

**Mr. Perrault:** Surely the intent is spelled out in the brief, regardless of what construction you may place on past events and past history. The intent is spelled out to establish a computerized program in conjunction with Manpower to assist in retraining, to pay UIC benefits during this retaining period. It is very encouraging, do you not think?

**Mr. Wheeler:** I think the computerized program is excellent as a way of arriving at a sharper profile of the unemployed and what the remedial measures are indicated by this and the labour market. That is one thing and that, I think, can be done and should be done. It should have been done already. But the other kind of co-operation, co-ordination, is a wonderful objective and more power to the Minister. If he can achieve that kind of co-ordination he will have achieved a miracle. In our experience if you can get co-operation, co-ordination, between branches of one department that is something.

**Mr. Perrault:** I will come back to Phase 2 if necessary, but I just wanted to ask about the experience rating and views on that. Perhaps I can come back to that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Gentlemen, we have perhaps three or four minutes before the bells ring for the vote tonight. I wonder if any of you have further questions, those who have not partaken in Phase 1.

**Mr. Portelance:** I will give Mr. Perrault my place.

**Mr. Perrault:** I just have a final question for this round, Mr. Chairman. Is it your position that industries which have little or no labour turnover should be required to contribute at the same rate as other industries with a high turnover rate?

**Miss Godfrey:** Pooling of risks.

**Mr. Perrault:** You believe in pooling of risks.

**Miss Godfrey:** You pool for the employees, why not for the employers?

**Mr. Perrault:** Yet there are some industries that obviously find it extremely profitable to operate in this way and the result is a great uncertainty for their employees and great social dislocation. The construction industry receive from the fund, I think, something like \$35 million more than they put in it. There are many construction families that have an uncertain life every year.

**Mr. Wheeler:** Well, the automobile workers took one approach to that with the guaranteed annual wage and a different approach has been taken in England with the dock workers. I think there are different ways of doing this, and I wonder whether the differential involved in the experience rating would be enough to provide the

## [Interprétation]

d'œuvre et à l'Immigration de réaliser les objectifs que ce ministère s'était fixé il y a quatre ou cinq ans. Il faudra vraiment s'atteler à la tâche.

**M. Perrault:** L'intention est énoncée spécifiquement dans le Livre blanc, quelque hypothèse que vous puissiez bâtir sur le passé. Un programme d'informatique mis en œuvre en collaboration avec la main-d'œuvre permettra le recyclage, le paiement des prestations d'assurance-chômage au cours de cette période. C'est quand même encourageant, n'est-ce pas?

**M. Wheeler:** J'estime qu'un programme d'informatique est un excellent moyen de description du chômage et permettrait certainement de trouver les remèdes sur le marché de l'emploi. C'est une chose qui peut être faite et devrait l'être. On aurait déjà dû en passer par là quand au reste de la coopération et de la coordination c'est un objectif merveilleux et par la même occasion un élargissement des pouvoirs du ministre. S'il peut aboutir à ce mode de coordination, il aura accompli un miracle. Notre expérience nous révèle que c'est une grande chose d'aboutir à la coopération et la coordination entre les directions d'un ministère.

**M. Perrault:** Je pourrais en revenir à la phase 2 si cela s'avère nécessaire mais, auparavant, j'aimerais vous demander quelle est votre opinion au sujet de la tarification fondée sur l'expérience. Je pourrais peut-être revenir là-dessus, monsieur le président.

**Le président:** Messieurs, il nous reste deux ou trois minutes avant que la sonnerie ne nous appelle au vote. Je me demande si ceux d'entre vous qui n'ont pas pris part à la discussion de la première phase auraient d'autres questions à poser.

**M. Portelance:** Je cède mon tour à M. Perrault.

**M. Perrault:** Il me reste une dernière question pour cette série, monsieur le président. Pensez-vous que les industries où l'emploi est stable devraient verser des cotisations égales à celles des industries où le taux de roulement est élevé?

**Mlle Godfrey:** Il faudrait mettre les risques en commun.

**M. Perrault:** Vous croyez à la mise en commun des risques?

**Mlle Godfrey:** Vous le faites pour les employés, pourquoi pas pour les employeurs?

**M. Perrault:** Toutefois, il y a certaines industries qui voient leurs profits dans ce mode d'opération et il en résulte une inquiétude considérable pour leurs employés ainsi qu'une rupture sociale. L'industrie de la construction tire de la caisse quelque 35 millions de dollars de plus qu'elle n'y verse. Bon nombre de familles vivant de la construction éprouvent bien des difficultés tous les ans.

**M. Wheeler:** Il semble que les travailleurs de l'automobile ont adopté une démarche différente en proposant le revenu annuel garanti et, en Angleterre, les débardeurs ont également une autre conception. Je pense qu'il y a différents moyens d'arriver au même résultat et je me demande si la règle de proportionnalité qu'implique la

**[Text]**

requisite degree of incentive and whether it is actually within the power of the industry to achieve. What has been the experience with Workmen's Compensation in encouraging safety programs?

**Mr. Perrault:** Workmen's Compensation, I think, has been very successful in many jurisdictions by applying this principle.

**Mr. Wheeler:** I heard the statement made the other day that...

**Mr. Perrault:** They are not directly comparable, of course, I do not think, are they?

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Perrault. Mr. Whelan has a question on the first round.

**Mr. Whelan:** I just wanted to ask one question; I do not know if it has been asked. Has Senator Croll told you when he is going to submit his report on his poverty committee?

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Mr. White made a statement some time ago which raised a very central question. He indicated that implementing a new Unemployment Insurance Act without the total knowledge of the implications of the approach to social welfare as indicated in terms of a new White Paper on Social Welfare is an action that leaves him a bit uncertain or uneasy, if I understood him correctly. If the government had the choice of postponing the implementation of these proposals from the summer of 1971 to a year later, what course of action would Mr. White recommend, that of implementing these recommendations without full knowledge of this other grey area or postponing implementation of this Act perhaps by even one year?

**Mr. White:** Well, it is a difficult question. It is a difficult problem. I think—and I am speaking personally here; I have not consulted with anyone on this—I would want to see what is in this White Paper on Social Security before final action is taken with regard to these proposals, as good as these proposals appear to be.

**The Chairman:** Gentlemen, I think the bells are ringing for the vote. I would like to thank the delegation from the Canadian Welfare Council very much for coming tonight. We will adjourn until 3:30 tomorrow afternoon. Thank you.

**[Interpretation]**

tarification fondée sur l'expérience pourrait suffire à donner les stimulants qui s'avèrent nécessaires et si l'industrie est en mesure de la mettre en œuvre. Quels ont été les résultats des programmes de sécurité par rapport à l'indemnisation des travailleurs?

**M. Perrault:** Je crois que les régimes d'indemnisation des travailleurs ont pu, en appliquant ce principe, arriver à d'excellents résultats dans bien des états.

**M. Wheeler:** L'autre jour, on me disait que...

**M. Perrault:** On ne peut les comparer, bien sûr. Qu'en Pensez-vous?

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Perrault. M. Whelan aimerait poser une question se rapportant au premier tour.

**M. Whelan:** J'avais une seule question à poser, je ne sais si elle ne l'a déjà été. Le sénateur Croll vous a-t-il dit quand il comptait présenter son rapport au Comité sur la pauvreté?

**Le président:** M. Caccia.

**M. Caccia:** M. White a fait une déclaration qui amène une question fondamentale. Il a indiqué que l'application d'une nouvelle loi sur l'assurance-chômage qui ne tiendrait pas compte des mesures de sécurité sociales que pourrait proposer le nouveau Livre blanc sur la sécurité sociale, le laisse perplexe voire mal à l'aise si j'ai bien compris. Si le gouvernement avait la possibilité de remettre l'application de ces propositions d'un an, quelle est la ligne de conduite que nous recommanderait M. White? Mettre en œuvre les recommandations sans tenir compte de cette autre source de misère ou de reporter d'un an peut-être l'application de cette loi?

**M. White:** C'est une question délicate. Je parle en mon nom propre à ce sujet parce que nous n'avons pas encore pu consulter qui que ce soit et je vous dirais que j'aimerais connaître le contenu du Livre blanc sur la sécurité sociale avant qu'une décision soit prise au sujet des propositions à l'étude, quelqu'en soit leur valeur.

**Le président:** Messieurs, la sonnerie nous appelle au vote. J'aimerais remercier la délégation du Conseil canadien du bien-être pour s'être présentée ce soir. La séance est levée jusqu'à 15 h 30 demain. Je vous remercie.



APPENDIX A-12

Canadian Teachers' Federation

Brief

On the White Paper on Unemployment Insurance

Presented To The

Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration

September 28, 1970

320 Queen Street  
Ottawa 4, Ontario.

Brief  
On the White Paper on Unemployment Insurance  
Presented to the  
Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration

Contents

- A. INTRODUCTION
- B. SPECIFICS OF CONCERN
- C. CONCLUSION

A. INTRODUCTION

1. This brief is presented by the Canadian Teachers' Federation on behalf of its Member organizations in each of the provinces and territories -- representing a combined membership of approximately 200,000 teachers. The brief is the result of careful consideration of the White Paper entitled "Unemployment Insurance in the 70's", and represents the views of teachers as expressed through direct consultation with their elected spokesmen across Canada. We appreciate this opportunity of presenting these views.
2. We wish to make it clear, from the outset, from what standpoint we approach the study of the White Paper.

Since its establishment fifty years ago, the Canadian Teachers' Federation has shown deep concern for the problems of disadvantage and deprivation in Canadian society, particularly in relation to their educational consequences. Our most recent studies -- including those which supported our brief to the Senate Special Committee on Poverty -- have convinced us of the pressing need for a coordinated program of development aimed at securing for every Canadian, regardless of the causes of his particular needs, the promise of a satisfactory living standard through an assured income and equal access to essential social services. We believe the pursuit of this goal to be a proper function of government, and we submit that any legislative proposal in the social welfare field must be judged by the progress it appears to make towards that end.

3. Our approach, then, is based on the conviction that there is urgent need for new and comprehensive legislation, brought about through close consultation among the governments involved,



to alleviate poverty and hardship in Canada, and that the development of such legislation should not be delayed, nor the effort to design it attenuated, by attempts to adapt and amend the partial and imperfect remedies provided in existing programs. It is imperative that governments proceed with the formation of policies that will not be merely a series of palliatives for some of the symptoms of social distress, but rather a broadly-based plan involving manpower training, retraining and allocation, provision for genuine equality of access to appropriate educational programs, vigorous programs of regional development and rehabilitation, economic measures aimed at a strong labour market and full employment, fiscal reform, and -- as an early priority -- the ultimate safeguard of a guaranteed income.

4. We wish to state unequivocally, as we have stated on many past occasions, that the teachers of Canada are fully prepared, as citizens, to provide their fair share of financial support for a truly comprehensive program aimed at the elimination of deprivation and economic distress. What we ask is that such a program provide benefits as a natural right rather than through acquired eligibility or in the spurious guise of insurance; that it be truly universal in its application, and that the burden of cost be equitably distributed.
5. In the light of the above, we find ourselves bound to oppose any such measures as those proposed in the current White Paper. We see no possibility of progressing through measures of this nature towards the all-embracing design which should be the goal of planning, and we are concerned that the diversion of effort

involved may even delay the commitment of resources to the essential goal.

6. Our opposition to this particular proposal, moreover, is strengthened by the belief that even within its own excessively narrow frame of reference the proposed plan is in many respects unrealistic, that it introduces inequities and anomalies as great as those which it seeks to resolve, that it raises serious jurisdictional problems, that it is inconsistent in its basic concepts, and, finally, that its implementation -- particularly in regard to the proposed extension of coverage to the teachers whom we represent -- would present insuperable difficulties.
7. The following Section of this brief illustrates these observations in a more specific manner by commenting on a number of selected provisions of the proposed plan.

B. SPECIFICS OF CONCERNCoverage (White Paper, Part 2, Section 1)

8. While the White Paper emphasizes the universality of coverage, this principle is invalidated by the exclusion of certain groups and the provision for the exclusion of others. In a society that is largely based on private enterprise, the small entrepreneur is a most important element. He has an equal claim with his fellows to protection against the hazards of loss of income. This principle similarly applies in the cases of other self-employed persons

The provision for exclusion of provincial government employees represents a further serious anomaly which simply begs the problem of jurisdictional conflict.

Eligibility and Benefits (Section 2)

9. Though this section broadens the field of eligibility, it still restricts the benefit of an assured standard of living to those who have acquired eligibility by virtue of certain prerequisites instead of establishing this benefit as a natural right of all Canadians. In addition, it introduces serious inequities.
10. For teachers, the definition of eligibility presents a problem of special complexity. The definition of the contract year in relation to the school year varies from one province to another, and the salary year shows equal variation. Implementation of the White Paper would involve either inconsistency in the definition of unemployment from one province to another or the imposition of uniform conditions of employment by federal regulation, in a field in which the provinces have exclusive jurisdiction. Neither outcome is acceptable.



11. Teachers in most jurisdictions, like many other workers, have acquired certain statutory or negotiated provisions which ensure salary continuance to cover most instances of interrupted income. These benefits have been gained at the cost of accepting somewhat lower salary levels than would otherwise have been the case. Still others benefit from salary continuance group insurance schemes. To place upon employed persons the further burden of contributing to the cost of a scheme which offers no significant extra benefit (and which thrusts upon them the extremely difficult task of adjusting existing plans to achieve some workable form of integration or reconciliation) is patently unjust.
12. The rules applied to definition of "interruption of earnings", with their punitive overtones, are seriously discriminatory and unduly restrictive. There are professionally valid reasons for teachers to leave certain positions. The exercise of their right to leave unacceptable employment must not be penalized by denial of protection against loss of income. Moreover, the exercise of judgement by an agent of the federal government regarding the propriety of the dismissal or resignation of a teacher would be an intolerable intrusion into a field of provincial jurisdiction, as well as a violation of long-standing rights to due process established by collective agreement or provincial statute.
13. Because of the many special and peculiar conditions of employment which apply to teachers, as well as to many other groups, it appears unlikely that legislation based on the proposals of the White Paper can be designed to guard against abuse and, at the same time, ensure adequate protection without inequities.

14. The five-phase plan is unnecessarily complex and is based on a confusing mixture of principles which again seek to provide rewards for service rather than establishing the guarantee of a reasonable standard of living as a natural right. The interview system proposed in Phase 2 does not provide an adequate safeguard against abuse, particularly during periods of high unemployment, and has the added disadvantage of creating an extremely heavy burden on the administrators of the plan. The present lack of any provision for manpower training programs at the professional level represents still another inequity in the proposal.

Contributions (Section 3)

15. The principle of relating the employer's cost in the plan to an experience rating of the volume of claims filed by his ex-employees is consistent with an "insurance" approach. It is inequitable, and inconsistent not to apply this same rating plan to the employee share of contributions. The argument that "it is unfair to place a burden on an employee who has to accept high-risk employment" is a specious one at best. Employees voluntarily enter "high-risk" employment. Where lay-offs are expected, high wages are demanded. This is amply illustrated in many of the recent wage settlements in "high-risk" employment.
16. Of particular concern to teachers is the additional burden which this proposed plan would place on the already strained resources of school boards and the attendant danger of a deterioration in the level of educational services which the boards might otherwise provide. While it might be argued that

the amount involved would not be large in relation to the overall budget of any board, it must be realized that school boards are in a very sensitive position with reference to their sources of funds. Any addition to real estate taxes is subject to severe challenge, particularly when the disposal of these funds provide no direct benefit to the educational program of the community.

#### Coordination (Section 4)

17. However ingenious the coordination of benefits under this plan with other social service benefits, it falls far short of the comprehensive social legislation required to meet the needs of the 70's. While it attempts to remove some of the anomalies and inequities of the former plan it is a make-shift plan which produces further anomalies and inequities of its own.
18. The poor record of manpower counselling to date, and the present lack of any provision for retraining or upgrading courses in the professions, diminish the credibility of the plan for co-ordination of services. Indeed, the aspirations outlined in this section call for a commitment of faith which would stretch credulity to the limit.

#### Implementation (Section 5)

19. Even the plans for a gradual implementation of these proposals represent a diversion of effort and resources from the more essential all-embracing plan needed for today's society. They represent a further patch-work in the mosaic of social legislation, cumbersome and unwieldy, and increasingly difficult to amend.



C. CONCLUSION

20. It is not in the interests of Canadians that social and economic reform be approached through piecemeal and partial legislation. Such efforts create serious problems of jurisdiction, of financing, and of practical implementation. As an inevitable result, workable expedients are then sought through ingenious evasion of these problems rather than through their solution, and we are led into a complex tangle of legislation that is costly to administer, ineffectual in its operation, and almost impossible to amend.
21. With its insistence on acquired eligibility, rather than natural right, its strong elements of reward and punishment, and its adherence to outmoded definitions of the "labour force", the White Paper remains faithful to the concepts of forty years ago. Essentially, it is an attempt to restore solvency to an existing program which has increasingly demonstrated its inadequacies as an answer to the real problems. The new benefits proposed as an added attraction could be conferred by other means, more direct and more efficacious, upon those who need them; the new services proposed in an attempt to secure integration of programs (as a substitute for coordinated design) represent a laudable ambition, but one which, in the light of experience to date and of a sober assessment of practical possibilities, cannot claim to be realistic; the essential features continue to reflect an uneasy compromise between insurance and welfare; and the means proposed to secure a safe increase in income for the fund, based on a questionable claim to universality, introduce serious inequities.

Meanwhile, the basic problems of unemployment, with the deprivation and hardship they entail, remain untouched.

22. Even in its own terms, the White Paper is open to serious criticism and raises doubts as to its practicality and effectiveness. More serious, in our view, is the obvious inadequacy of this -- or any such measure -- as an instrument of genuine social improvement. It offers little or no remedy for actual existing distress, and may even hamper the search for such remedies. We are strongly opposed to its implementation.
23. The Canadian Teachers' Federation remains committed to the principle of comprehensive planning and legislation for the relief of distress and deprivation, and to its pledge of support for genuinely universal and equitable measures towards this end. The problems of the poor and the disadvantaged are real, crucial and agonizing. We urge the most vigorous efforts to come to grips with them.
24. We earnestly hope that opportunity will be provided for a continuing dialogue between government and organizations such as our own in the pursuit of these most important goals, and we wish to assure the Committee of our readiness to offer a constructive contribution to such a dialogue.

September 21, 1970.

/rs

## APPENDIX A-13

# Manitoba Teachers' Society

McMASTER HOUSE

191 HARCOURT ST. AT PORTAGE AVE., WINNIPEG 12, MANITOBA

AREA CODE 204  
TELEPHONE 888-7961

August 28, 1970

Mr. Stanley Knowles, M. P.,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

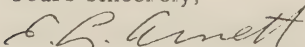
Dear Mr. Knowles:

The Manitoba Teachers' Society would like to take this opportunity to present to you its views on the inclusion of teachers in the Unemployment Insurance scheme for Canada.

Historically, the Society has opposed it on two related grounds. The first of these was that by the nature of their work, operating under annual contracts, and because of the shortage of teachers, there would very seldom be times when teachers would actually benefit from an unemployment insurance scheme and that such inclusion would simply mean that there would be one such section of the population not affected by unemployment insurance elected to help pay for unemployment insurance and that this would therefore be a discriminatory tax on teachers. The second point was that at a time when the provinces were seeking to get more federal monies for provincial education, the federal government would actually be forcing a flow of provincial educational money to aid the federal government for other purposes.

Because of the generally improved supply of teachers in Canada now it becomes conceivable that unemployed teachers might in fact benefit from an unemployment insurance scheme. To this extent it now appears more reasonable from the standpoint of both teacher and school board contributions. However, there are still serious problems that would need to be solved before teachers could participate meaningfully in any unemployment insurance scheme and The Manitoba Teachers' Society would urge that you give careful consideration to these problems before supporting the inclusion of teachers in the national Unemployment Insurance scheme proposed by the Government. Enclosed please find a memorandum discussing these problems.

Yours sincerely,



E. L. Arnett,  
General Secretary.



Ottawa, Ontario,  
September 2, 1970.

Mr. E. L. Arnett,  
General Secretary,  
Manitoba Teachers' Society,  
McMaster House,  
191 Marcourt Street,  
Winnipeg 12, Manitoba.

Dear Mr. Arnett:

Thank you for your letter of August 28, and  
for the copy of your Memorandum on Points of Concern  
with Respect to the Proposed Unemployment Insurance Plan  
which you enclosed therewith.

I have read both your letter and your Memorandum  
with much interest. I note that, for the reasons given  
in your letter, the teachers represented by your Society  
are not now unalterably opposed to being covered by  
unemployment insurance, but that even so there are points  
of concern that have been raised by the recently published  
white paper, entitled "Unemployment Insurance in the 70's".  
I agree with you on both counts. I believe there is a case  
for universal coverage, but I also believe that the white  
paper raises a number of points that need to be resolved.  
The submissions you have made deserve thorough consideration,  
and I assure you that they will receive it. Indeed, your  
document will be most helpful in our study of the white  
paper, and I thank you once again for sending me a copy of  
it.

With best wishes, I am,

Sincerely yours,

Stanley H. Knowles,  
Member for Winnipeg North Centre.

THE MANITOBA TEACHERS' SOCIETY

MEMORANDUM  
on  
Points of Concern with Respect to the  
Proposed Unemployment Insurance Plan

## A. Page 19, Sec. 2 - Benefits.

The definition of interruption of earnings is too narrow and would exclude most teachers from benefits - except for sickness and pregnancy. The majority of teachers become unemployed for these reasons:

1. Inability to find a position after graduation and certification. (Such teachers could not qualify for any benefits under the scheme.)
2. Dismissal for cause. (Such teachers may be eligible for benefits after a period of disqualification.) However, such teachers would never be eligible for full benefits. The level of benefits to be received would depend on a favourable recommendation by a civil servant endowed with discretionary powers to decide on the merits of the case.
3. Resignation to avoid dismissal. (Most likely teachers would not be able to qualify for any benefits, although this is not made clear in the proposal.)
4. Resignation for good cause. (Such teachers would also not qualify for benefits.)

## B. If this is an insurance scheme

- a) premiums of employees should also be graded on a risk basis;
- b) the benefit structure should be predictable; access to full benefits should not be dependent on the degree of co-operation in taking advantage of suggested services;
- c) it should not be necessary to submit to two interviews to realize full benefits of the plan.

## C. Page 20, Phase 1 - first column.

While on claim, all weekly earnings in excess of 25% of the regular weekly benefit will be deducted. No earnings are allowed during sickness or maternity leave.

Teachers who now carry salary continuance insurance could have

Points of Concern (Cont'd)

- 2

their benefits under the plan severely curtailed if salary continuance payments are considered as earnings. Such teachers could be paying premiums to two insurance schemes while receiving benefits from only one.

Salary continuance group insurance schemes protect earnings in the case of illness and benefit periods begin after 60 days - this being the maximum accumulation of sick leave benefits under statutory contract. Would sick leave benefits be deductible under the proposed scheme?

- D. The conditions for benefit entitlement under the proposed scheme require that a person
1. experience an interruption of earnings and is therefore unemployed;
  2. is capable and available for work;
  3. is unable to find suitable employment;
  4. experience an interruption of earnings because of maternity, retirement and sickness.

In addition a person could conceivably pass through all of the proposed plan's five phases - lasting a period of 51 weeks - if the person has a labour attachment of 20 weeks or over in the past 52 weeks and qualifies under a combination of three factors:

1. the degree of cooperation in taking advantage of suggested services;
2. length of time in the labour force;
3. national and regional unemployment rates.

Benefits will be based on 66-2/3% of weekly earnings, rising to 75% if there are dependents, in the latter stages of the scheme, but always limited to \$100 per week.

1. Teachers do not work on a weekly basis. Employment is on an annual basis of 200 days. Will the weekly salary be determined on the basis of 40 weeks or 50 weeks per year? Will a monthly salary spread over a twelve-month period be divided by four to get a weekly salary? Or will it be the monthly salary spread over a ten-month period that will determine the weekly salary?

2. A teacher's contract expires on June 30th. However, payment for the previous year may continue per agreement to August, as most school divisions pay on a twelve-month basis. Will such teachers be considered as unemployed on June 30th or August 31st? Will salary received after June 30th affect level of benefits in July and August if the teacher is able to enter the scheme in July?



Points of Concern (Cont'd)

- 3

- E. The government under the proposed scheme is ready to assume the cost of extra unemployment insurance benefits when national unemployment rates exceed 4% and the regional unemployment rate is over 4% and exceeds the national average of more than one percent.

At the present time teachers being excluded from unemployment insurance do not form part of the calculated base for unemployment rates. It would appear that the addition of some 12,000 teachers who as a group have a very low unemployment rate would depress the provincial unemployment rate to the extent that it would rarely exceed the rates determined by the government to be the level at which additional money input would be necessary. This could turn out to be nothing more than a self-supporting welfare scheme.

- F. Page 19, Sec. 2 - Benefits.

Should a person refuse to take advantage of the services being offered, he runs the risk of disqualification. Who is going to be charged with the responsibility of deciding on disqualification? Will it be a civil servant? Will the unemployed person have access to the courts, an ombudsman, an appeal board? There is too much discretionary power available to employment officers and legislation dealing with unemployment insurance must be very specific, particularly as it concerns teachers. Teachers do not work under "normal" or "usual" conditions commonly encountered in the general labour force.

August 27, 1970/hg

APPENDIX A-14  
CANADIAN WELFARE COUNCIL STAFF SUBMISSION ON  
"UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'S"

S U M M A R Y

(References in the text are to the CWC Submission)

Introduction

(para. 1-9): There is general agreement with most major proposals of the White Paper, many of them long-recommended by the Council (e.g., sickness and maternity provisions, higher benefits, extended coverage, income tax provisions) though with a number of specific reservations (see Section II below). But the chief concern is with some of the underlying philosophies, general principles and objectives of the White Paper: e.g., those related to the principles of universality and of meeting need. The White Paper claims that its revisions of the unemployment insurance program will be an important part of social development policies in this decade; the proposals must be assessed in this context.

I Broad Issues

The Piecemeal Approach

(para. 7-8): Unemployment Insurance in the 70's has been issued in advance of the promised White Paper on social security and social development; thus it is difficult to judge its implications for "a coherent and efficient social policy in the 70's".

Functions and Objectives: How Feasible and Appropriate?

(para. 10-12) Problem of Need: An important objective of the White Paper is "benefits ... more on the basis of need ...". This has a limited context since a wage-related program cannot deal with actual need any more than wages can. Benefit rates on income up to nearly \$145 gross weekly earnings will bring below the poverty line even those not already there. Unemployment insurance cannot be expected and should not try to take care of family responsibilities; it must be considered in relation to other programs. Among these are (as recommended by the CWC) substantially increased family and youth allowances and some form of guaranteed annual income taking account of family circumstances.

(para. 13-20) Services to the Unemployed: Another and major objective is the use of manpower and other programs and services to improve employability of the individual. This Submission questions the effectiveness of present manpower services to do the required job; they have apparently not lived up to the expectations entertained for them. Review and strengthening of the services is urged. Concern is also expressed about the function of the

proposed "light" and "intensive" interviews of individuals by the Unemployment Insurance Commission, both from a practical point of view (in a mass program, particularly when unemployment is high) and because there is some confusion as to whether their primary purpose is to police the program or to help people. Controls are necessary, but "the basic test must be acceptance of suitable employment if it exists"; the opportunity for undesirable exercise of local administrative discretion should be minimized as far as possible.

(para. 21-28) Financing the Program: Contributions from the public purse to social insurance schemes are appropriate and desirable. Canada's unemployment insurance program has always recognized this principle, but the White Paper now proposes limiting the federal government's contributions to costs related to certain levels of national or regional unemployment. The Submission strongly questions the use of a benchmark of a 4 per cent national unemployment rate which may come to be regarded as the "normal" and acceptable rate and thus downgrade the first line of defense against unemployment - economic and manpower policies aimed at creating maximum employment opportunities. Another question raised is whether the resort to total general revenue financing at high unemployment levels and the acceptance of the principle of "universality" do not lead logically to the combination of unemployment insurance with, or its replacement by, some form of guaranteed annual income. The reciprocal effects of the two programs should be examined before decisions are made on the White Paper's proposals.

(para. 29) The Climate for Change: The satisfactory resolution of social problems depends on the will and conviction of the people as a whole. The Submission questions the White Paper's statement that Canada strongly believes in "a more equitable distribution of our national wealth and the fulfillment of the expectations and potential of all our people". A "widespread re-ordering of our values" is needed before our policies and programs can be truly effective.

## II Specific Considerations

(para. 31-32): The widened coverage is excellent but inclusion of the self-employed in the unemployment insurance scheme is urged, both because of increasing unemployment risks to them and for reasons of community solidarity.

(para. 33-34): People receiving benefits from the Canada or Quebec Pension Plan but capable of and available for work should not be considered to have "voluntarily retired" from the labour force. If they have in fact done so, the proposed retirement benefit is appropriate.

(para. 35): The inclusion of the employees of "charitable organizations" in the unemployment insurance scheme is endorsed.

(para. 36): Provincial coverage of all employees should be compulsory; the constitutional block to this should be resolved.



### Eligibility and Benefits

(para. 37): The proposed sickness and maternity benefits are welcomed, but the sickness provision should apply throughout the entire possible duration of unemployment insurance benefits (up to 51 weeks), not just up to 15 weeks.

(para. 38): The proposals re conditions of entry, as far as length of attachment to the labour force are concerned, are an improvement. But the exclusion of regularly employed (usually part-time) people earning under \$25 a week is questioned as being unjust to this group.

(para. 39): The proposed raised level of benefits is welcome but with reservations; it does not go far enough in maintaining the standard of living of the unemployed; increases in the income ceiling for receiving benefits should be adjusted on a regular automatic basis, not intermittently at the will of the government; the effect of taxing the benefits (already recommended by the CWC) will bear heavily on lower-income people if deducted at the time of payment.

(para. 40): Certain aspects of the proposals for duration of benefits (in addition to that for sickness) are questioned: i.e., extension of the waiting period from one to two weeks; the reduction of the maximum benefit from 51 to 43 weeks except when the national or regional rate exceeds 4 per cent; the delay in the commencement of the increased benefit for dependents, and the anomaly that one group (those with least attachment to the labour force) can claim it after 5 months of unemployment while others must wait for 7 months.

### Contributions

(para. 41): The proposed lowering of the employee contributions rate is desirable, but the reference to its adjustment to "the average unemployment rate" should be clarified. The reduced rate for new categories of entrants into the scheme is questioned.

(para. 42-44): The proposal for experience-rating of employer contributions is argued against and its deletion from the revised scheme urged.

(para. 45): The question of federal government contributions has been discussed in detail in para. 21-28, pp. 14-21, of the Submission.

October 1970

CANADIAN WELFARE COUNCIL STAFF SUBMISSION ON

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'S

TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON  
LABOUR, MANPOWER AND IMMIGRATION

OCTOBER 1970

55 Parkdale Avenue

Ottawa, Ontario

## THE CANADIAN WELFARE COUNCIL

The Canadian Welfare Council is a national nongovernment organization made up of some 500 public and private agencies, business corporations and labour organizations, church and citizen groups, and about 1,300 individuals, interested in policies and programs which affect individual well-being and social development. Through planning, consultation, research and public education, the Council seeks to promote for the people of Canada social security measures and social services, government and nongovernment, that are adequate in extent, of high quality and soundly administered. The Council's briefs and statements endeavour to influence public policy towards this end.



## Contents

## Introduction

## I Broad Issues

## The Piecemeal Approach

## Functions and Objectives: How Feasible and Appropriate?

Problem of Need (para.'s 10-12)

Services to the Unemployed (para.'s 13-20)

Financing the Program (para.'s 21-28)

The Climate for Change (para. 29)

## II Specific Considerations

the self-employed (para.'s 31-32)

retirement benefits (para.'s 33-34)

charitable organizations (para. 35)

provincial participation (para. 36)

## Eligibility and Benefits

sickness and maternity (para. 37)

conditions of entry (para. 38)

level of benefits (para. 39)

duration of benefits (para. 40)

## Contributions

employee (para. 41)

employer (para.'s 42-44)

federal government (para. 45)

Appendix: Extracts from Social Policies for Canada, Part I

SUBMISSION TO THE HOUSE OF COMMONS  
STANDING COMMITTEE ON LABOUR, MANPOWER AND IMMIGRATION

ON

"UNEMPLOYMENT IN THE 70'S"  
A FEDERAL GOVERNMENT WHITE PAPER

PREPARED BY THE STAFF OF THE CANADIAN WELFARE COUNCIL

INTRODUCTION

1. Because your Committee allowed such a short time to prepare this submission, it has not been possible for us to undertake a fresh, intensive examination of the topic and to consult with the Council's broad membership. However, since our Council has for a number of decades been actively interested in social insurance, including unemployment insurance, we were able to draw on a substantial body of long-standing recommendations which had been approved by our Board of Governors and our membership. While not all of the views presented here have been explicitly stated by the Council, we believe they are implicit in the policy positions to which the Council has subscribed in recent years, including its <sup>(1)</sup> Social Policies for Canada, Part I, 1969.
2. We are in general agreement with most of the major proposals of the White Paper, many of them similar to recommendations the Council

---

(1) The major relevant extracts are attached as an Appendix to this statement.

made as early as 1958 in its statement Social Security for Canada and has repeated and expanded a number of times since. These include: sickness and maternity as conditions of eligibility for unemployment insurance; higher benefit levels; extended coverage; and taxation of benefits and tax relief for contributions. However, we do have reservations on specific aspects of the proposals; these are outlined in section II of this document under "Specific Considerations".

3. Our greatest concern with the White Paper relates to some of the underlying philosophies, general principles and objectives on which the authors have built their case for the future role and function of an unemployment insurance program within the constellation of other income security measures. In stating our fundamental reservations, we may from time to time be taking some of our Council's earlier specific recommendations a logical step further. In a rapidly changing society, even basic policies need to be re-examined to see whether adjustment is required to make them more relevant to the current scene.
4. It may seem ironical, but it is our commitment to the principles expressed in the White Paper which has led us inexorably to raise questions about some of its specific recommendations. For example, we agree wholeheartedly with the White Paper's stated principle of universality in the coverage of the Unemployment Insurance Plan. Acceptance of that principle leads initially to



the extension of the Plan to cover more persons within the labour force, including those whose risk of loss of income through unemployment is admittedly very remote. But this principle of universality, if pursued to its logical conclusion, demands protection against loss of adequate income for all Canadians, not only those currently related to the labour force under certain stipulated conditions. Likewise, the principle of universality as well as reasons of equity and security lead us to readily accept the view that the federal government has the basic responsibility to provide necessary resources to protect against loss of adequate income, and that it should do so with funds raised from the general public through the general taxation system. However, having accepted this principle, there is little logic in applying the responsibility only when unemployment has reached some arbitrary figure, whether 4 per cent or anything else. All this strongly suggests the meshing of the unemployment insurance scheme with, or even its replacement by, a completely universal program such as some form of guaranteed annual income.

5. We are in total agreement with the stated objective that benefits should be more on the basis of need than is now the case. Yet this goal, within the context of a wage-related social insurance program, has a built-in dilemma because wages themselves are not paid on the basis of need, and hence unemployment benefits by their very nature are equally unrelated to need. The increase in benefit

rates proposed in the White Paper is overdue and highly welcome, but it in no way resolves this dilemma of a wage-related insurance program which is most evident in relation to low-income people.

6. These are a few of the general reservations and questions which will be raised in more detail under the rubric of "Broad Issues" in our statement. It is in the light of such reservations that we find ourselves unable to respond enthusiastically to some of the more rhetorical passages in the White Paper. It seems to us that in reality the proposals made deal essentially with specific changes in the unemployment insurance program which has long been in need of reform. However, the White Paper cannot be judged solely in that context; it must also be assessed in relation to its broader claim that "If enacted, the proposed unemployment insurance program, will be the first step in a self-help program which will reflect the more humane and more productive social development policies planned for this decade".<sup>(2)</sup>

## I BROAD ISSUES

### The Piecemeal Approach

7. A major concern is that Unemployment Insurance in the 70's has unfortunately been issued in advance of the long-promised federal

---

(2) Unemployment Insurance in the 70's (Ottawa: Department of Labour, Queen's Printer, 1970), pp. 6-7. (Hereinafter referred to as the White Paper.)

government's White Paper on social security and social development.

As the Council mentioned in its submission to the parliamentary committees studying Proposals for Tax Reform, it is extremely difficult to assess the implications for Canada's social well-being of a set of proposals which are only one part of the grand design for the "Just Society" which the government has proclaimed as its objective. The piecemeal approach is even more surprising for unemployment insurance than for taxation since the former is such an integral part of an overall social security system.

8. The total pattern of these policies needs to be known before judgement can be made as to whether the changed form proposed for the unemployment insurance scheme is well suited to the needs of Canadians at this time or whether in fact some of its objectives can be better met through other programs. A first step taken in isolation can often set a direction into which other steps must fit, whether or not this is desirable. The White Paper makes much of the importance of co-ordination and co-operation among programs, claiming that "The new unemployment insurance plan is based on the assumption that an integrated approach is vital from now on if Canada is to have a coherent and efficient social policy for the 1970's";<sup>(3)</sup> and the Minister of Labour in his opening remarks when appearing before this Committee stated that the document had been

---

(3) White Paper, p. 26.



"prepared in close co-operation with my colleagues in the Cabinet and in particular the Ministers of National Health and Welfare and Manpower and Immigration". However, lacking information about what is proposed for changes in other social programs, it is certainly valid for us - and other members of the public - to wonder whether Unemployment Insurance in the 70's is indeed "a well planned and scrutinized creation in a series of social development programs" which "will allow all Canadians to experience the growing opportunities and rewards of our advancing society".<sup>(4)</sup>

Functions and Objectives: How Feasible and Appropriate?

9. The problem of the relationship of the White Paper proposals to total social security and development policy is underlined when we consider the two basic objectives that are stated for the new unemployment insurance plan. They are that:

It will continue to provide insurance to cope with the contingency of loss of earnings resulting from employment. Benefits will be higher and given more on the basis of need than length of time in the work force. In addition, it will provide insurance against a temporary loss of earnings due to illness or maternity.

Secondly, and equally as important, it will provide an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual.

---

(4) White Paper, p. 9.

In view of these two basic objectives, the new Unemployment Insurance Act will differ radically from the present plan.

Despite this approach, the proposal is still an insurance scheme ... (5)

Problem of Need

10. The reference to "benefits ... more based on need" can only mean that the proposed increase in benefits is intended to support a "standard of living" closer to that achieved through earnings than do the benefits under the present plan; the adequacy of these future benefits in this regard is discussed in section II. As already noted, a wage-related program clearly cannot meet actual need since the wage system does not do so - as the condition of the "working poor" testifies. This problem can be illustrated through the figures on benefits under the proposed plan, recently supplied to this Committee by the Unemployment Insurance Commission.<sup>(6)</sup>
11. In June 1970, 70 per cent of claimants had gross weekly earnings of less than \$100. Under the proposed benefits a family of four in this income range would receive after-tax benefits over the average claim period ranging from \$17 weekly at the lower end of the scale to \$61 at the top end where previous weekly earnings

---

(5) White Paper, p. 8.

(6) "Comparison of Present Benefits to Proposed Benefits with Tax Effects, Using Average Claim Duration of 15 Weeks (1969 Experience)".

reached \$100. But even at this upper curve, the benefit rates are well below the poverty line for a family of this size.<sup>(7)</sup> It is not until gross weekly earnings reach \$145 that benefit rates are sufficient to place a family of four above the poverty line. Thus they and all similar claimants not already below the poverty line will be effectively "insured" into this condition. Recourse to other public financial resources will rapidly become necessary for many of these families.

12. It is clear, in fact, that unemployment insurance cannot and should not be expected to take care of family responsibilities. Indeed, the provision for dependents in a wage-related program is an anomaly; it "... confuses the principle of temporary earnings continuance with that of benefits related to individuals and families".<sup>(8)</sup> If the program were truly related to need (i.e., scaled to the actual number of dependents) it would in fact provide higher family income for the unemployed than for the employed "working poor" families of similar size. As the Canadian Welfare Council has stated, the equitable answer to dependents' needs must lie in substantially increased family and youth allowances (subject to income tax with the income tax exemption for children eliminated)

---

(7) Annual income of \$4,410 for a family of four or \$85 weekly; based on the 1968 "revised poverty lines" of the Economic Council of Canada adjusted to 1970.

(8) Appendix, p. 2; section 3, last para.



together with "effective action on a guaranteed income in some  
form, which takes account of family circumstances ..."<sup>(9)</sup>

Services to the Unemployed

13. The second basic objective of the revised unemployment insurance program, the provision of "an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual", is heavily stressed throughout the White Paper. This proposition is considered a benefit "equally as important" as the financial provisions. We find it difficult to grasp just what is envisaged in the proposal.
14. The core of it appears to be the two interviews in Phase 2 of  
the benefit period.<sup>(10)</sup> There will be a "light" one at the beginning that "will channel the unemployed person to Canada Manpower Centres and other government services in order to assist him to be reabsorbed into the labour market", and "a more intensive interview toward the end of the phase will determine how well he has taken advantage of the services and whether they were effective". ("Other government services" presumably include the mobility and retraining programs.) "During this phase, the

---

(9) Ibid., p. 1; section 2, second para.

(10) White Paper, p. 21.

claimant must show he is capable and eager to be employed. For example: a person may become ineligible for future benefits if he refused to take advantage of the services offered to him by other government agencies". "These interviews will be primarily to help the individual. However, they will also serve to identify people who should not be receiving benefits. The effect will be to reduce to a minimum abuses in the present plan due to lack of (11) personal contact".

15. Presumably the Unemployment Insurance Commission offices have always referred claimants to other services, especially Manpower Centres which are supposed to be the first and key resource for employment counselling and job-finding. But the Centres' records are far from impressive. High hopes were entertained when, as the result of representations from many sources (including organized (12) labour, the Gill Committee and the Canadian Welfare Council), the National Employment Service was separated from the Unemployment Insurance Commission to become a section under the newly established Department of Manpower and Immigration. Yet despite the enormous and costly increase in staff and staff training, Manpower Centres

---

(11) White Paper, para. 7, p. 11.

(12) Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act (Ottawa: Queen's Printer, 1962).

are still the subject of numerous complaints, not only from the unemployed but from public and voluntary social agencies.

16. Manpower Centres have not achieved the expected reorientation from the old National Employment Service; their chief interest still seems to be finding workers for employers rather than jobs for employees. Their "penetration" of the labour market is low; a minority of employers register vacancies with them, the labour unions have found that most employment is obtained through other means. The "special services" of former days have been abandoned so that there are now no services geared specifically to the socially, mentally or physically handicapped or to the aging - the very people who most require help.
17. We assume that there is no intention of reabsorbing the Manpower Centres into the Unemployment Insurance Commission or of setting up an elaborate counterpart of job-counselling or job-finding services within the Commission which would be wasteful of personnel and funds. Yet there is no indication of intended action for more positive orientation and practices in Manpower Centre services without which the "second objective" of the unemployment insurance plan, insofar as establishing a pipeline to manpower programs is concerned, will be only an empty promise. Unemployment insurance alone cannot solve the problems of an unemployed worker; vigorous employment and manpower policies and programs are also required. In Manpower Centres there is need for far more availability of



information on vacancies (perhaps through mandatory registration of them by employees), for the development of "special services", and for greatly improved selection and training of staff to provide real understanding and skills in the counselling function.

18. The White Paper refers to the use of the unemployment insurance officers' second interview to determine whether the services<sup>(13)</sup> offered the unemployed individual were effective. We would urge that there be an early evaluation of the value of manpower services, to be undertaken by some body outside both the Department itself and the Unemployment Insurance Commission, with a view to developing a more efficient instrument to help the unemployed. This requires a far more sophisticated and skilled approach than now exists to the question of developing incentives to work and of training and retraining - of what, in short, is necessary for the rehabilitation of the long-term unemployed.
19. The scope of the Unemployment Insurance Commission itself in helping people actually to obtain employment is limited (largely referral) and we are concerned that the main function of the proposed interview "in depth" will be the policing of the scheme. Long experience in other programs (e.g., public assistance, and corrections) has convincingly demonstrated that combining policing and rehabilitation rarely if ever works. Controls are, of

---

(13) White Paper, p. 21.

course, essential, but once the facts of unemployment and availability for work (except for sickness or maternity reasons) have been established, the basic test must be acceptance of suitable employment if it exists. The "eagerness" of the person to do so is a matter of subjective judgement, and its inclusion as a reason for continued eligibility for benefits opens the way to a possible and most undesirable exercise of local administrative discretion. Moreover, the proposed computerized inventory of the unemployed to "be refined to contain as much information as possible for use in various other government programs"<sup>(14)</sup> has ominous implications. Will the local unemployment insurance officer's judgement of a man's degree of "eagerness" for employment be available to municipalities if he has to apply for social assistance? Finally, while the established appeals procedures against administrative decisions work reasonably well in many instances, the dice are loaded against the appellant for reasons such as lack of understanding of them, fearfulness and lack of confidence to bring a case, lack of the skilled legal advice that the Unemployment Insurance Commission can command, and often the difficulty of actually appearing before the appeal bodies because of distance and cost.

20. The Canadian Welfare Council has stated in connection with services

---

(14) White Paper, p. 26.

for those on social assistance that "Acceptance of such services  
(15)  
should not be a condition of receiving such benefits". We  
believe the same principle should be applied to unemployment  
insurance. Services should, of course, be available and offered,  
and the degree to which they exist and are effectively presented  
will have important, often crucial, effects on the rehabilitation  
of unemployed people who cannot take advantage of services that  
are not known. But as long as the basic conditions of the  
unemployment insurance plan are met including acceptance of  
suitable employment the individual's refusal of service (e.g.,  
retraining) should not affect his eligibility for benefits. For  
practical reasons too, the mind boggles at the time and cost  
involved in mandatory detailed individual interviews of beneficiaries  
under a "universal" program, particularly in periods of high  
unemployment.

#### Financing the Program

21. The final broad issue we wish to discuss is the joint effect of  
extended coverage and the proposed method of federal government  
financial contributions to the unemployment insurance plan, to be  
related to the rate of unemployment. This is relevant to the  
White Paper's comment, following its statement of objectives,

---

(15) Social Policies for Canada, Part I (Ottawa: Canadian Welfare  
Council, 1969), p. 20.



that "the proposal is still an insurance scheme",<sup>(16)</sup> and raises questions as to confusion of functions and objectives among various types of income security programs.

22. The Canadian unemployment insurance program has never, of course, been a pure insurance scheme, relying solely on contributions actuarially related to benefits. No social insurance scheme need be so; once it has been accepted as public policy, particularly if it has been made compulsory, it is appropriate and indeed desirable that there be some contribution from the public purse.

The reasons for this have been well stated by the International Labour Organization.<sup>(17)</sup>

They include the following:

- a) Fulfillment of the "well recognized responsibility that society has for the welfare of its dependent members, including those who are unemployed and their families". (As a side benefit, without an insurance scheme this responsibility would have to be met through direct social assistance to many of the unemployed; savings on these costs would at least partly offset public expenditures on unemployment insurance.)
- b) Contributions from general revenue share the burden of costs more progressively and fairly among people. (For example, a

---

(16) White Paper, p. 8.

(17) Unemployment Insurance Schemes (Geneva: International Labour Office, 1955), pp. 186-192.

benefits ceiling, at present in Canada an income of \$7,800, is of course necessary from a financial point of view; it would be highly impractical to provide the same proportion of benefits up to a \$100,000 salary! But the accompanying contributions ceiling produces a regressive "tax rate" that bears more heavily on lower income people.)

c) "It is sometimes not possible or practicable to derive sufficient revenue from contributions paid by employees and employers alone. In this case, it is necessary to have recourse to the general taxing power of the State if the total resources of the scheme are to be brought up to the required level." (The International Labour Office points out that at times of stress this may take the form of loans, in addition to regular public contributions.)

23. At present, the federal government pays from general revenue the administrative costs of unemployment insurance and an amount equal to 20 per cent of the employee-employer contributions; in addition, it has made substantial loans to the Fund in periods of high unemployment. It now proposes to abandon the general principle of public contributions to unemployment insurance and confine itself to assistance when unemployment rises above a certain percentage rate (nationally and/or regionally) after which it will take over complete financing of additional costs out of general revenue. The government acknowledges a commitment to unemployment insurance because of its responsibility for the use of "instruments of economic policy"

(18)  
that can create or check unemployment, but apparently this only begins at a selected level. Below that, the scheme is to be entirely employee-employer financed thus losing the advantages of public contributions suggested above.

24. A major concern about the proposal is the level above which the change-over in financing will take place. "A benchmark of 4 per cent based on long term average national unemployment (19) was used to set the lower limit for government contributions". (20) The White Paper adds, and spokesmen are now stressing, that "This is in no way intended as a definition of full employment in this country". (21) However, this is exactly how it is likely to be regarded, and there is real danger that it will become a "respectable" figure deeply entrenched as the level of unemployment that is "acceptable" in our society. Yet even the Economic Council of Canada has suggested 3 per cent as a target goal for the mid-1970's.
25. The Canadian Welfare Council has stated that:

Social security programs alone cannot achieve economic security for all people. Public policies that can produce a dynamic economy capable of supporting full employment, sound manpower practices and adequate wage levels are prerequisites to the Council's recommendations on social security. (22)

---

(18) White Paper, p. 7

(19) Apparently over the last 10 years.

(20) White Paper, p. 7.

(21) Ibid.

(22) Appendix, p. 1, section 1.



The White Paper itself mentions somewhat casually that "In the 70's, it is fully expected that temporary unemployment will be a possibility for a wider spectrum of the Canadian work force than ever before" and acknowledges that:

... the federal government must tackle unemployment, so it is clear that its policies and programs to solve unemployment and other related programs must be highly co-ordinated if social development programs for Canada in the 70's are to be improved. (23)

While we would not question the sincerity of the government in wishing to improve conditions we wonder what an accepted 4 per cent level of unemployment will do to that incentive to action which all governments consider so important for every other section of the community. Ameliorating the condition of the unemployed is essential. But the first line of defence against unemployment must be the development and implementation of national and regional economic policies aimed at creating maximum employment opportunities, and the prosecution of strong supporting manpower programs.

26. Equally important are the implications of the move to total general revenue financing at the higher unemployment levels, together with the extension of coverage to virtually all wage and salary earners; indeed, the Council has recommended including "all members of the labour force" which would involve the self-

---

(23) White Paper, p. 7.

(24)  
employed.      Such major involvement of general revenue financing and of people for whom both contributions and benefits are, in many instances, only slightly related to their earnings (leading to the accusation that the proposed extension is in fact a "social tax") certainly raises doubts as to the validity of the claim that "the proposal is still an insurance scheme".<sup>(25)</sup> Indeed, the new scheme has something of the appearance of a guaranteed annual income program, but without its real advantages because of the unemployment insurance's limiting conditions (e.g., applying only to the unemployed) and by its use of a regressive method of financing in its first (up to 43 weeks) stage. We raise the question whether the logical conclusion to which the proposal should be carried is not adherence to the alleged insurance principle but its replacement by some form of guaranteed annual income. The latter program, with its general revenue financing, would ensure the "more equitable distribution of our national wealth"<sup>(26)</sup> supported by the White Paper.

27. The Canadian Welfare Council is deeply committed to the need for measures not only to protect people from loss of income but to provide an adequate standard of living. It has recognized the

---

(24) Appendix, p. 1, section 3.

(25) White Paper, p. 8.

(26) White Paper, p. 3.

importance of social insurance programs to, among other things, "provide ... protection against all short-term interruptions in earned income", and the continuing need for social assistance as at least a residual program. But it has stated that "the balance among ... (our approaches to income security) must be shifted by accelerating the trend toward programs providing some type of guaranteed income floor" as a matter of right and "sufficient to support an adequate standard of physical and social well-being for all individuals and families".<sup>(27)</sup>

28. The Council appreciates, of course, the many problems in providing an adequate guaranteed annual income, particularly in a country of such regional and urban-rural variations as Canada. It stresses "that the level of payments and the coverage of a guaranteed annual income program will be crucial in determining the extent to which a piecemeal network of other services can be dispensed with".<sup>(28)</sup> Unemployment insurance in some form may continue indefinitely. But we strongly urge that now is the time to give full consideration to the effect on that program of a guaranteed annual income, in whatever form, particularly in relation to the current proposal for ultimate government responsibility for financing of and for "universal" contributions

---

(27) Social Policies for Canada, Part I, op. cit., Recommendation 3, p. 29.

(28) Ibid., pp. 28-29.



to the unemployment insurance plan. We cannot, of course, know what specific directions will be indicated for Canada's future total program of social security and social development in the forthcoming White Paper on that subject. But the burning question of a guaranteed annual income can hardly have been ignored, and the government's views on it should at least be available for discussion before decisions are made on the proposals in Unemployment Insurance in the 70's.

#### The Climate for Change

29. In the final analysis, the success with which Canada tackles its social problems will depend upon the will of the people, their convictions about the need. We wish we could subscribe wholeheartedly to the statement at the beginning of Unemployment Insurance in the 70's: "Canada, however, is not a nation exclusively bent on technological progress and increased affluence. This country believes at least as much in more equitable distribution of our national wealth and the fulfillment of the expectations and potential of all our people".<sup>(29)</sup> Rather, we are forced to take the stand that we did in the Canadian Welfare Council staff submission to the Senate Committee on Poverty in June 1969:

---

(29) White Paper, p. 3.

Canada as a nation has by no means agreed on the philosophical question of whether we should provide at least an adequate standard of living for all members of our society as a matter of right. To the extent that we continue to equivocate in our policies we will continue to muddle at the administrative and program level. The result will be to continue indefinitely an unnecessarily piecemeal and unplanned approach to our social security and social services system, and to prolong or even perpetuate poverty for a large percentage of Canadians. We are convinced that the present unhappy state of affairs will not change until there is a widespread re-ordering of our values ... (30)

## II SPECIFIC CONSIDERATIONS

30. We now turn to a further examination of the White Paper, supplementary or additional to the comments above. Whatever the ultimate role of unemployment insurance in relation to a guaranteed annual income, a basic reorientation of the plan is not likely to be quickly achieved. In the meantime, details of the proposals for imminent change must be assessed as far as possible.
31. As already noted, the Canadian Welfare Council has recommended that unemployment insurance "should be extended to cover all members of the labour force".<sup>(31)</sup> This would include the self-

---

(30) Canadian Welfare Council Staff Submission to the Special Senate Committee on Poverty, pp. 46-47 (Ottawa: Canadian Welfare Council, 1969).

(31) Appendix, p. 1, section 3, first para.

employed as well as the wage- and salary-earners proposed by the White Paper. In our view, the arguments for excluding the self-employed are weak, i.e.:

First, they can control their own employment and unemployment; second, each of them is operating a business based on the profit motive. Unemployment insurance is not designed to offer protection against unrealized profits. (32)

In fact, self-employed people cannot necessarily control their employment opportunities for the same reasons cited by the White Paper for other groups - technological and economic conditions or government policies beyond their individual control. Nor do we agree that the way they earn income has any relevance to their need for protection against its loss. Self-employed groups besides fishermen (for whom a special scheme is projected - apparently the "profit" motive is no bar here) are in need of this protection: e.g., small business proprietors. In any case, all Canadian earners should have such protection as a matter of right.

32. We recognize that there are difficulties in applying a social insurance scheme to the self-employed. However, we believe the advantages, including the principle of community solidarity, outweigh the disadvantages. We were therefore pleased to note that the Minister of Labour, when he appeared before this

---

(32) White Paper, p. 18.



(33)

Committee, agreed to reconsider the matter.

33. Under the present Unemployment Insurance Act, a claimant who has retired on a pension but who continues to be capable and available for work is eligible for benefits, including seasonal ones, up to 75 weeks. Under the White Paper proposals, such a claimant would cease to be eligible for benefits as soon as he has applied for and become entitled to benefits under the Canada or Quebec Pension Plan; he would be considered to have "voluntarily retired" from the labour force. Such people would receive the equivalent of 3 weeks benefits, in lieu of any other benefits under the Unemployment Insurance Act, to tide them over<sup>(34)</sup> until they actually start receiving the pension.
34. There are undoubtedly people without other resources (e.g., a company pension) who would fare better by continuing to work even though this may lead to a reduction of their benefits under the Canada or Quebec Pension Plan while they are under 70 years of age. We therefore question whether people should be automatically assumed to have "voluntarily retired from the labour force" when

---

(33) Globe and Mail, September 16, 1970. His reference to a system of voluntary participation by the self-employed, as in some other countries, is worthy of examination. It is certainly desirable to preserve freedom of choice as long as it does not jeopardize the usefulness of a plan for other people.

(34) White Paper, para. 5.

(35)  
they receive these pension benefits. If they are genuinely "available for work" they should be eligible for unemployment insurance; otherwise, the 3-week payment would appear to be an appropriate complement to the Pension Plan.

35. We endorse the compulsory inclusion of employees of charitable organizations in the unemployment insurance program and not just because their method of organization and financing is changing. (36) In social programs, people in like circumstances (in this instance, wage- and salary-earners and their employers) should have the same rights, privileges and obligations. All within the same category should be permitted to opt out (which could well destroy the plan) or none.

36. The proposal that the provinces must cover all or none of their employees (rather than as now selecting those they wish) (37) may have unfortunate effects. Their present record of 15 to 53 per cent coverage (mostly the "poor risks") does not augur well for their opting for total coverage. While elimination of "poor risks" would strengthen the financing of the unemployment insurance plan, it would penalize many of those most requiring coverage, and complete "opting out" would, even more than now,

---

(35) The Canada and Quebec Pension Plans mature on January 1, 1976, not 1971, as stated in the White Paper, p. 10.

(36) White Paper, p. 17.

(37) White Paper, p. 18.

deny this protection to a not inconsiderable group in the provinces' populations. We understand that the problem is constitutional; we urge that it be resolved in the interests of the human beings whose welfare is at stake.

#### Eligibility and Benefits

37. The recognition of sickness and of maternity as causes of unemployment eligible for unemployment insurance is long overdue and most welcome; it has always been an anomaly that only sickness occurring during unemployment was covered. However, while a limited duration for maternity benefits is reasonable (being normally predictable), we fail to see why benefits as a result of sickness should be limited to 15 weeks when full benefits can be claimed for other causes. Indeed, those falling sick during unemployment will be worse off than now when they can claim up to the full 51 weeks. Possibly 15 weeks is considered the normal duration of sickness. If so, extension of the benefit to the full 51 weeks would cost little extra and would correct a most inequitable situation; we strongly urge that this be done. (38)
38. The proposed conditions of entry that are related to length of time in the labour force are an improvement, especially with regard to the special 8 - 19 weeks provision. This will be

---

(38) While the sickness provision is a step forward, it should be noted that its application would always be limited by the number of weeks benefits "earned". A sickness cash benefits program as recommended by the Canadian Welfare Council (Appendix, p. 1, section 2) is still required to cover long-term loss of earnings for all members of the labour force.



particularly helpful to young people entering the labour market in this period of uncertain employment and to unskilled workers prone to intermittent employment. However, the definition of an employment week as one in which at least \$25 was earned and the elimination of half-weeks may well work hardship on certain regular but low-income earners: e.g., a married shop assistant who needs to work regularly on a part-time basis to make ends meet but can only do so 2½ or 3 days a week and is at a minimum wage bringing in less than \$25.<sup>(39)</sup> On the other hand, many people earn more than \$25 in only 4 hours. Perhaps a definition of an employment week by time units rather than by earnings would be a fairer approach.

39. The proposed raised level of benefits is encouraging (66 2/3 per cent of income up to \$100 a week, instead of 43 per cent up to \$53). However, we would express the following reservations:
- a) The proposal does not go far enough. In Social Policies for Canada, Part I, the Canadian Welfare Council stated its views as follows:

---

(39) At present, weekly earnings of less than \$20 a week are counted as a half-week; prior to June 30, 1968, a full week meant earnings of \$9 or more. Unemployment Insurance Act, 1969, section 45, sub-section (7).

Programs such as unemployment insurance, and workmen's compensation to a considerable extent, provide income maintenance for relatively short-term contingencies. In these circumstances it is in the interests of the economy, which benefits from an uninterrupted stream of earnings, as well as of the individuals and families concerned, to protect the standard of living of the unemployed. The ultimate aim during temporary interruption of earnings (e.g., through unemployment or disability) should be continuing income at the level of previous earnings. In a society where work confers status and in which the purchase of goods and services is encouraged, such short-term measures are unlikely to act as a disincentive to work. In long-term disability situations, benefits should be related to adequacy based on current standards of living and cost of living, rather than to prior earnings ... In the Council's view, temporary earnings-related benefits should be as high as practical in relation to prior covered earnings, whether there are dependents or not. (40)

b) The word "practical" refers, of course, to what is financially possible, including some ceiling level. The ceiling would have to "be adjusted to reflect changes in average income"<sup>(41)</sup> and this should be on a regular automatic basis, not intermittently at the will of the administration.

---

(40) Appendix, p. 2., section 3, first para.

(41) White Paper, p. 28.

c) Against this background, the adequacy of the proposed benefit (quite apart from actual family need) requires examination. Even for a temporary period (which may in fact last a year) a relative drop of 1/3 or even 1/4 in income can be disastrous. A Council study of lower income families in Hamilton, Ontario, in (42) 1967 revealed total savings of zero to less than \$500 for two-thirds of the sample. Families in the sample earning \$5,000 or under at that time were likely to spend more than 80 per cent of their gross income on essentials of food, clothing and shelter. The Economic Council of Canada has suggested that where a family is using up a good deal more than half its income on essentials, that family is likely to be in straitened circumstances. These families soon exhaust their financial reserves (if any) and they cannot for long postpone such obligations as payment of rent or debts. Thus unemployment insurance alone provides inadequate protection of their "standard of living" even at the most welcome higher rates proposed.

d) Another factor in relation to the adequacy of benefits is the effect on them of income tax. The Council supports taxation (43) of the benefits, and certainly the proposed levels even after

---

(42) Consumer Credit and the Lower Income Family (Ottawa: Canadian Welfare Council, 1970).

(43) Appendix, pp. 2-4, section 4.



tax will be higher than now. However, the net effect on many will be that they do not in fact receive 2/3 or 3/4 of their earnings. Since the tax will be deducted from the benefit at the time of payment, the possibility of an adjustment at the end of the tax year, and the modest offset value of previous deductions of unemployment insurance contributions from tax, will be small consolation to the unemployed person at the time of his greatest need for cash resources.

40. We question certain aspects of the proposals on duration of benefits.

a) We are concerned at the extension of the waiting period from one to two weeks. Possibly the lost benefit is compensated for later but even one week without actual income has often created hardship and two weeks would double this hazard.

b) As we understand the White Paper, benefits will only be available for up to 43 weeks a year unless the national or regional rate exceeds 4 per cent.<sup>(44)</sup> This is a reduction from the present 51 weeks possible duration of benefits whatever the unemployment rate. Perhaps the rationale for the change is that no one will remain unemployed for more than 43 weeks except when the unemployment rate rises. We would question this, especially if such a high "benchmark" as the 4 per cent rate is

---

(44) White Paper, Table 8, p. 34.

established. We believe that the maximum period of entitlement should remain at 51 weeks whatever the level of unemployment.

Since the average claim duration appears to be 15 weeks, the additional cost of extending protection should not be too great.

c) We are at a loss to understand why the increased benefit for dependents is not available from the start of payment of claims as it is now. As long as special provision for dependents remains in the Plan, equity demands that it be present throughout. The need for it will certainly be present from the beginning of ceasing to earn, and a waiting period of from 5 to 7 months before receiving the additional benefit would be most unjust. We would also draw attention to a curious feature of the proposed dependents benefit which is that one group, the people with least attachment to the labour force, receive it after a shorter period of unemployment than do the others. People with 8 - 19 work weeks in the preceding year can begin to draw the extra benefit in the twenty-first week of unemployment while those with 20 weeks or more must wait until the twenty-eighth week.<sup>(45)</sup> If the proposal is accepted as it stands, this anomaly should be reviewed.

#### Contributions

41. We are not in a position to judge the technical validity of the proposed rates of employee contributions; certainly, the lowered rates as a result of widening the coverage of

---

(45) Ibid.

unemployment insurance will be most acceptable to those in the present program. However, the reference to its "depending on the average unemployment rate"<sup>(46)</sup> requires clarification. Also, what is the justification for a reduced rate of premiums for new categories of people entering the scheme?

42. We strongly question the proposal for experience-rating of employer contributions. There is fallacious reasoning in the White Paper's arguments for it which contradicts other views it puts forward. For example, it is pointed out in the introduction (and elsewhere) that unemployment is not within the control of provincial or local governments, yet it is suggested that individual employers can control it. Great play is made of the virtue of pooling risks in employee contributions "because it is unfair to place a burden on an employee who has had to accept high-risk unemployment".<sup>(47)</sup> Yet a penalty is placed on the employer who accepted, willingly or unwillingly, a high risk enterprise - and what would happen to our economy if none of them did?

43. As well, implementation of the proposal would probably require a new army of bureaucrats. And what, in the end, would be the benefits? The United States is the only country that includes experience-rating in its unemployment insurance plan, and the

---

(46) White Paper, p. 23.

(47) White Paper, p. 23.



Gill Committee reported "We have not observed any decisive evidence to substantiate the claim that the operation of a merit rating system would have any significant effect in reducing (48) unemployment". Moreover, the Committee notes some undesirable effects, including:

... some evidence to suggest that the existence of merit rating encourages undesirable practices on the part of some employers. They may tend to oppose claims merely for the sake of improving their position with respect to merit rating. They may oppose socially desirable extensions of the unemployment insurance scheme for the same reasons, and they may indulge in practices relating to hiring and firing of employees designed to minimize the effect on the unemployment insurance plan. (49)

44. In view of these considerations, we urge that experience-rating not be included in the unemployment insurance plan.

45. The proposed changes in the federal government's contributions (50) to the plan have already been discussed in detail.

---

(48) Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act, op. cit., p. 143.

(49) Ibid., pp. 144-145.

(50) See para.'s 21-28, pp. 14-21 above.

## APPENDIX

EXTRACTS FROM SOCIAL POLICIES FOR CANADA, PART I

CANADIAN WELFARE COUNCIL, OTTAWA, 1969

## 1. Overall Strategy; p. 28:

Social security programs alone cannot achieve economic security for all people. Public policies that can produce a dynamic economy capable of supporting full employment, sound manpower practices and adequate wage levels are prerequisites to the Council's recommendations on social security.

## 2. Recommendation 7; pp. 35-36: Social security measures are required to protect all those whose income is interrupted by sickness, or by temporary disability including childbirth.

For employee groups, these new social security measures might take the form of one or more social insurance programs or, alternatively, involve obligations imposed on employers by legislation. Effective action on a guaranteed income in some form, which takes account of family circumstances, would permit the insurance programs to be entirely earnings-related. For self-employed groups, especially those in seasonal work, a social insurance plan is difficult to apply, and the answer may have to come through some form of guaranteed income or through a special income supplement as recommended for fishermen by the Gill Committee. (36)

In a submission to the Royal Commission on Taxation, the Council took the position that the income tax should be reviewed and, where necessary, revised so that "it neither encourages nor discourages paid employment by married women". A similar principle is applicable to social security measures. The part of Recommendation 7 that proposes income protection during childbirth is intended to fill the major remaining gap in the coverage of women in the labour force under Canada's social security system.

---

(36) Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act (Ottawa: Queen's Printer, 1962).

## 3. Recommendation 8; p. 36: Unemployment insurance and workmen's compensation should be extended to cover all members of the labour force; and the level of benefits under these programs should be more closely related to loss of earnings.

3. The proposal concerning benefit levels under unemployment insurance and workmen's compensation assumes treatment of social security benefits as income for tax purposes. Once they are subject to tax, benefit levels can and must be increased substantially. Programs such as unemployment insurance, and workmen's compensation to a considerable extent, provide income maintenance for relatively short-term contingencies. In these circumstances it is in the interests of the economy, which benefits from an uninterrupted stream of earnings, as well as of the individuals and families concerned, to protect the standard of living of the unemployed. The ultimate aim during temporary interruption of earnings (e.g., through unemployment or disability) should be continuing income at the level of previous earnings. In a society where work confers status and in which the purchase of goods and services is encouraged, such short-term measures are unlikely to act as a disincentive to work. In long-term disability situations, benefits should be related to adequacy based on current standards of living and cost of living, rather than to prior earnings.

At present, unemployment insurance provides higher earnings-related benefits for beneficiaries with dependents and thus confuses the principle of temporary earnings continuance with that of benefits related to individual and family needs. In the Council's view, temporary earnings-related benefits should be as high as practical in relation to prior covered earnings, whether there are dependents or not.

4. Recommendation 10; pp. 37-38: Social security benefits are a type of "income" and should be added to other income for purposes of personal income tax, provided that other kinds of income that currently escape taxation are also included.

The purpose of social security benefits is to provide income in a variety of contingencies. Since other types of income (e.g., wages, salaries, profits, interests, and rents) generally are subject to progressive income tax, (41) equity requires that social security benefits normally be regarded as income for tax purposes. This treatment permits consistent design of social security benefits in relation to the other elements of income. At the same time, with progressive income taxation, it ensures that the after-tax advantage of the benefits is maximized for the least fortunate since the greater the total of other income present, the higher will be the marginal tax rates applicable to the social security benefits.

It is essential, of course, that taxability of social security benefits which are now exempt should only be implemented in conjunction with an increase in benefit levels which at least prevents a decline in after-tax

---

(41) Other "kinds of income" that are not so taxed include capital gains, certain types of expense allowances and company-provided fringe benefits.



4. benefits. Indeed, the objective of benefit taxability is to attain a higher after-tax benefit pattern which is more consistent and more equitable than the present benefit structures.

In order to avoid double taxation, the treatment of social security benefits as income for tax purposes would have to be combined with deduction for tax purposes, from benefits or other income, of individual contributions, if any, to social security programs.

It may be considered desirable, for practical reasons, not to apply the taxation principle to social assistance payments which are based on assumed or measured calculation of individual needs. It is possible theoretically to include the amount of tax liability on social assistance payments in calculating the individual's budgetary deficiency and the resulting amount of his assistance payment. In practice, such an attempt to achieve absolute equity among the beneficiaries of social security programs who are also taxpayers may not be worth the administrative effort involved.

5. Recommendation 11; p. 38: Social security programs should be financed from general revenues except in the case of earnings-related social insurance where the required revenues should normally be raised from earnings-related contributions.

Except in the case of earnings-related social insurance programs, all social security benefits should be financed out of general revenues. Guaranteed income programs (whether in the form of flat-rate demogrant or negative income taxes) and social assistance provide benefits the objective of which is clearly redistributive. Any form of financing which is less progressive than the general taxation structure serves to lessen the actual degree of income redistribution achieved. In this sense these programs should all be regarded as negative income taxes without special financing sources. In other words, benefits which are not earnings-related are directly analogous to taxable tax credits which result in net payments to individuals and families if they exceed the income taxes otherwise payable.

Since earnings-related social insurance programs provide benefits which vary directly with prior covered earnings, equity requires that general revenues should not be used in their financing. The appropriate financing of such programs takes the form of payroll taxes levied on employers alone (as for workmen's compensation) or shared with employees (as for unemployment insurance). Nevertheless, considerations of public interest may require a contribution from general revenues to such programs.

## APPENDICE A-12

Fédération canadienne des enseignants

Mémoire

au sujet du Livre blanc sur l'assurance-chômage

présenté au

Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration

le 28 septembre 1970

320, rue Queen  
Ottawa (4e) Ontario.

Mémoire  
au sujet du Livre blanc sur l'assurance-chômage  
présenté au  
Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration

Table des matières

- A. INTRODUCTION
- B. CLAUSES D'UN INTERET PARTICULIER
- C. CONCLUSION



## A. INTRODUCTION

1. Le présent mémoire est présenté par la Fédération canadienne des enseignants au nom des organismes qui la constituent, disséminés dans chacune des provinces et territoires canadiens, -- organismes qui, dans leur ensemble représentent environ 200,000 enseignants. Le présent mémoire fait suite à une étude sérieuse du Livre blanc intitulé "L'assurance-chômage au cours des années 70" et représente le point de vue qu'ont exprimé les enseignants par la voix de leurs porte-parole élus dans toutes les parties du pays. Nous accueillons avec reconnaissance l'occasion d'exprimer ici notre point de vue.
2. Nous voulons dès maintenant préciser comment nous avons envisagé l'étude du Livre blanc.

Depuis son institution il y a cinquante ans, la Fédération canadienne des enseignants s'est vivement préoccupée des désavantages et des privations dont souffrait la société canadienne, surtout quant à leurs conséquences sur l'enseignement. Les études les plus récentes que nous avons entreprises -- dont celles que nous avons énoncées à l'appui du mémoire que nous avons présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté -- nous ont persuadés qu'il convient de mettre en oeuvre sans tarder un programme coordonné de mesures qui puissent garantir à tous les Canadiens -- quelles que soient les causes de leurs besoins particuliers -- un niveau de vie acceptable, ayant pour cela recours à un revenu assuré et à l'admissibilité régulière à des services sociaux considérés essentiels. Nous croyons que la poursuite d'une telle fin incombe à juste titre au gouvernement, étant en outre d'avis que toute proposition de loi touchant le bien-être social doit pour connaître le succès reposer sur le progrès qu'elle pourrait remporter dans la poursuite de la fin précitée.
3. Notre approche, donc, se fonde sur la conviction que le besoin urgent existe d'un ensemble de mesures législatives qui, adoptées après ententes avec les gouvernements intéressés, tendraient à alléger et à soulager la misère

au Canada; aussi croyons-nous que l'adoption d'une telle législation ne devrait tarder et que les efforts entrepris envers une telle réalisation ne doivent pas être contre-carrés par des démarches qui viseraient à adapter et modifier les remèdes partiels et imparfaits qu'accordent les lois actuelles. Les gouvernements se doivent en effet d'instituer des politiques qui ne soient pas tout simplement des palliatifs pour certaines manifestations d'infortune sociales, mais qui englobent plutôt un régime d'ensemble prévoyant, notamment: la formation, le recyclage et la répartition de la main-d'oeuvre; l'admissibilité véritable et régulière à des programmes de formation appropriés; des programmes énergiques d'aménagement et de rétablissement régional; des mesures d'ordre économique prises en vue d'assurer une forte population active et le plein emploi; la réforme fiscale et -- priorité première -- l'attribution en fin de compte d'un revenu garanti.

4. Nous déclarons clairement, comme nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises, que les enseignants du Canada sont résolus, à titre de citoyens, de verser leur juste part envers un programme financier qui, dans son ensemble, voudrait supprimer les privations et l'infortune économique. Mais nous voudrions que les prestations accordées en vertu d'un programme de cet ordre s'inscrivent dans une mesure de droit naturel au lieu d'être soumis à des conditions d'admissibilité ou inspiré par le fallacieux prétexte d'une assurance; qu'il soit, en vérité, d'application universelle et dont le coût en serait équitablement réparti.
5. Vu ce qui précède, nous sommes obligés de nous opposer aux mesures prévues dans le Livre blanc actuel. Nous ne pouvons entrevoir le progrès qui émanerait de ces mesures, progrès dans un dessein d'ensemble et soumis à un Plan; aussi l'idée de la dispersion des efforts nous préoccupe puisqu'elle pourra retarder l'affectation des ressources à la réalisation d'un but aussi essentiel.
6. En outre, notre opposition à la proposition précitée se trouve renforcée par l'idée que même dans ses attributions

excessivement étroites, le régime envisagé ne colle pas à la réalité sous plusieurs rapports; il présente des inégalités et des anomalies aussi graves que celles qu'il prétend corriger; il contredit les propres notions de base qu'il avance et, enfin, sa mise en oeuvre -- surtout en ce qui a trait à la proposition de couverture qu'il apporterait aux enseignants que nous représentons -- entraînerait des difficultés insurmontables.

7. La section suivante du mémoire explique de façon particulière les observations précédentes et formule des commentaires sur certaines dispositions du régime envisagé.

B. CLAUSES D'UN INTERET PARTICULIERCouverture (Livre blanc, première section, 2e partie)

8. Le Livre blanc met en relief l'universalité de son application, mais ce principe est annulé par l'exclusion de certains groupements et par la perspective d'exclusion applicable à d'autres. Dans une société comme la nôtre reposant en grande partie sur l'entreprise privée, le rôle du petit entrepreneur est fort important. Il jouit des mêmes droits que ses concitoyens à la protection des risques que comporte la perte d'un emploi. De même ce principe s'applique-t-il aux autres travailleurs indépendants.

Prévoir l'exclusion des employés des gouvernements provinciaux c'est créer une autre anomalie sérieuse qui appelle tout simplement des conflits de compétences juridique.

Admissibilité et prestations (Section 2)

9. Cette section élargit le champ d'admissibilité, mais pour ceux qui remplissent certaines conditions préalables d'admissibilité, elle restreint quand même l'avantage que constituerait un niveau de vie assuré, avantage qu'on devrait reconnaître comme un droit naturel inhérent à tout Canadien. En outre, elle donne lieu à de graves inégalités.
10. En ce qui a trait aux enseignants, la définition d'admissibilité comporte un problème d'une complexité particulière. La définition du contrat annuel dans une année scolaire varie d'une province à l'autre, cependant que l'année salariale affiche les mêmes variantes. La mise en oeuvre du Livre blanc impliquerait soit des contradictions dans la définition du chômage entre provinces, soit l'imposition par réglementation fédérale de conditions uniformes d'emploi, dans un domaine de compétence exclusivement provinciale. Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est acceptable.



11. Dans la plupart des provinces, les enseignants, comme plusieurs autres classes de travailleurs, ont acquis, de par la loi ou de par négociations, des avantages qui leur assurent le versement de leur salaire dans la plupart des cas de cessation d'activité. Ces avantages ont été acquis au prix de sacrifice comportant un salaire moins élevé que d'ordinaire. En d'autres cas, des régimes d'assurance-groupe garantissent le paiement des salaires. C'est manifestement injuste d'imposer à des employés le fardeau supplémentaire de souscrire à un régime qui ne leur offre aucun avantage additionnel (et qui, en plus, les place dans l'obligation extrêmement difficile d'adapter les plans actuels pour arriver d'une certaine façon à s'y intégrer ou à s'y concilier.)
12. Les règles applicables à la définition de "privation de gains", avec leurs implications répressives, sont dangereusement discriminatoires et inutilement restrictives. Des raisons professionnelles valables autorisent les enseignants à quitter certains emplois. L'exercice du droit d'abandonner un emploi ne saurait être puni par le refus d'une protection accordée dans le cas de la perte d'un emploi. En outre, le jugement que rendrait un fonctionnaire fédéral sur la validité du renvoi ou de la démission d'un enseignant serait un empiètement intolérable dans un domaine de compétence provinciale de même qu'une violation des droits séculaires attachés au processus établi par négociations collectives ou par des lois provinciales.
13. Vu les conditions spéciales et particulières qui président à l'embauche des enseignants, comme à celui d'autres classes de travailleurs, il semble peu probable qu'une loi fondée sur les propositions consignées dans le Livre blanc puisse être formulée de façon à protéger contre les abus et, en même temps, accorder une protection adéquate affranchie de toute inégalité.

14. Les cinq phases du régime sont d'une complexité inutile, étant étayées sur un mélange confus de principes qui, de nouveau, cherchent à récompenser des états de service plutôt qu'à garantir comme un droit naturel un niveau de vie raisonnable. L'entretien sommaire que propose la deuxième phase n'apporte aucune protection valable contre les abus, surtout en période de chômage accentué, en plus d'ajouter au fardeau déjà trop lourd des administrateurs du régime. Le défaut actuel de ne pas prévoir de programmes de formation de la main-d'oeuvre au palier professionnel constitue une autre iniquité du régime envisagé.

Financement (Section 3)

15. L'intention du régime de rattacher la quote-part de l'employeur au nombre de demandes de prestations déposées par d'anciens employés se conforme à l'idée "d'assurance". Mais il serait inéquitable et illogique de ne pas appliquer le même principe à la quote-part de l'employé. Invoquer "qu'il serait injuste qu'un travailleur, qui doit accepter un emploi comportant de grands risques...", c'est tout au plus un argument captieux. Les employés acceptent de bon gré des emplois comportant de grands risques. Des mises à pied sont-elles prévisibles que les salaires sont élevés. Plusieurs conventions salariales signées récemment et s'appliquant "aux emplois de grands risques" illustrent cette situation.
16. Le fardeau supplémentaire que le régime envisagé impose aux ressources financières déjà fort grevées des conseils scolaires est pour les enseignants une cause de vive préoccupation; de même en est-il du danger sous-jacent de déchéance dans l'enseignement que les conseils scolaires doivent prodiguer. On peut soutenir que les montants d'argent envisagés ne sont pas si élevés par rapport à l'ensemble du budget de tout conseil scolaire, mais il faut se rappeler que la situation des conseils scolaires est pour le moins précaire lorsqu'il s'agit de prélever des sommes d'argent. Tout supplément ajouté aux impôts

fonciers est soumis à un examen sévère, surtout lorsque de telles sommes n'apportent aucun avantage tangible à l'enseignement de la collectivité concernée.

Coordination (Section 4)

17. Quelque ingénieuse que soit la coordination des prestations prévues au régime envisagé avec d'autres programmes de service social, elle est loin de répondre à l'ensemble d'une législation sociale que réclament impérieusement les besoins des années 70. Même si le nouveau régime tente de supprimer certaines anomalies et certaines iniquités du passé, il ne sert que d'expédients et crée en outre ses propres anomalies et ses propres iniquités.
18. Les pauvres réalisations du placement de la main-d'oeuvre jusqu'ici, ajouté au défaut de dispositions prévoyant le recyclage et le perfectionnement professionnel, restreignent la crédulité qu'on pourrait attacher à la coordination des services. Les aspirations définies dans la présente section nous prescrivent un engagement de foi qui dépasserait les bornes de la crédulité.
19. Même les projets envisagés pour la mise en oeuvre échelonnée des propositions impliquent la dispersion des efforts et des ressources qui autrement sont essentiels aux solutions d'ensemble recherchées par la société moderne. Ces projets ne sont en effet qu'un autre rapiéçage dans la mosaïque d'une législation sociale, embarrassante et lourde et de plus en plus difficile à modifier.

C. CONCLUSION

20. Il n'est pas dans l'intérêt des Canadiens d'entreprendre des réformes socio-économiques au moyen de lois imparfaites et fragmentaires. Car c'est ainsi créer de graves problèmes de compétence législative, de financement et de mise en application. Il s'ensuit inévitablement qu'on recherche des expédients pour, de façon ingénieuse, éviter ces problèmes au lieu de les résoudre; et ainsi nous doter d'un enchevêtrement de lois compliqué dont l'exécution est onéreuse, la mise en oeuvre inefficace et la modification quasi impossible.
21. Imposer l'admissibilité plutôt que d'admettre l'existence d'un droit naturel, miser beaucoup sur la récompense et la répression et adhérer en outre à des définitions démodées de "population active", c'est pour le Livre blanc demeurer loyal aux idées qui prévalaient il y a quarante ans. Dans son essence même, le Livre blanc n'est qu'une tentative de redonner la solvabilité à un programme qui, de façon accentuée, a démontré ses déficiences dans les solutions à apporter aux véritables problèmes. Les nouvelles prestations envisagées comme amorce additionnelle pourraient être accordées à ceux qui en auraient besoin par d'autres modes plus directs et plus efficaces; les nouveaux services proposés tentent d'assurer l'intégration des programmes (au lieu d'une coordination ordonnée) et font état d'une louable ambition mais, à la lumière des faits connus jusqu'ici et selon une évaluation pondérée de possibilités d'ordre pratique, ils ne sauraient coller à la réalité; dans ses grandes lignes essentielles, le régime envisagé continue de constituer un compromis boiteux entre l'assurance et le bien-être; et les moyens prévus pour assurer à la caisse l'augmentation certaine des rentrées, moyens qui reposent sur une universalité discutable, présentent de graves iniquités. Entre-temps, le véritable chômage, les privations et la misère qu'il cause, ne trouve aucune solution.



22. Même dans ses propres termes, le Livre blanc se prête à de sérieuses critiques; on doute aussi de son sens pratique et de son efficacité. Et, quant à nous, ce qui est encore plus grave, c'est l'imperfection flagrante d'une telle mesure -- de celle-ci comme d'une autre -- qui doit servir d'instrument à une véritable amélioration d'ordre social. Il n'apporte peu ou pas de remède à la désolation actuelle et peut même nuire à la recherche de remèdes appropriés. Nous nous opposons vivement à sa mise en oeuvre.
23. La Fédération canadienne des enseignants demeure engagée envers le principe d'un Plan d'ensemble et de mesures législatives destinés à enrayer la désolation et la misère; de même demeure-t-elle engagée à appuyer toutes mesures universelles et équitables qui tendraient vers une telle fin. Car les difficultés des pauvres et des désavantagés sont véritables, cruciales et angoissantes. Nous réclamons en conséquence l'institution de mesures vigoureuses qui y apporteraient des solutions.
24. Nous espérons de tout coeur que, dans la réalisation des fins précitées, un dialogue permanent puisse s'établir entre le gouvernement et les organismes de même nature que le nôtre; et nous donnons au Comité l'assurance que nous serons toujours disposés à apporter à ce dialogue une contribution constructive.

le 23 septembre 1970.

/nb

## APPENDICE «A-13»

le 28 août 1970

M. Stanley Knowles,  
Député de Winnipeg-Nord-Centre,  
Chambre des communes,  
Ottawa, Ontario.

Monsieur,

La Société des enseignants du Manitoba saisit l'occasion qui s'offre de vous exposer ses points de vue en ce qui concerne l'intégration des enseignants au régime d'assurance-chômage envisagé pour le Canada.

Notre société s'est de tout temps opposée à cette participation pour deux raisons connexes. La première se rattache à la nature même de notre profession dont les membres, louant leurs services au moyen de contrats annuels, se prévaudront très rarement, en raison de la pénurie d'enseignants, des avantages que leur offre un plan d'assurance-chômage; l'extension de cette assurance aux enseignants signifierait qu'un secteur de la population, que n'atteint pas l'assurance-chômage, sera appelé à contribuer au coût de cette assurance, ce qui constitue dès lors une mesure d'imposition à l'encontre des enseignants. La seconde raison en était que le gouvernement fédéral aurait contraint les provinces à détourner à son profit et à d'autres fins, une partie du budget qu'elles affectent à l'éducation au moment même où ces provinces tentaient d'obtenir des autorités fédérales des fonds supplémentaires pour faire face aux dépenses provinciales d'éducation.

Les possibilités de recrutement d'enseignants s'étant améliorées au Canada, on peut concevoir que certains d'entre eux, s'ils étaient inemployés, tireraient profit de l'assurance-chômage. Dans cette mesure, la contribution pécuniaire des enseignants et des conseils scolaires serait aujourd'hui justifiée. Il faudra cependant résoudre certaines questions importantes avant d'envisager une participation effective des enseignants à un programme quelconque d'assurance-chômage; c'est pourquoi la Société des enseignants du Manitoba vous prie instamment d'étudier avec soin ces questions avant de donner votre appui à l'inclusion des enseignants au régime d'assurance-chômage que propose le gouvernement fédéral. Vous trouverez ci-joint un aide-mémoire relatif aux points que nous soulevons.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire général,  
E. L. Arnett.

Ottawa, Ontario  
le 2 septembre 1970

M. E. L. Arnett,  
Secrétaire général,  
Société des enseignants du Manitoba,  
McMaster House,  
191 Harcourt Street,  
Winnipeg 12, Manitoba.

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 28 août à laquelle était jointe une copie de l'aide-mémoire concernant les points litigieux relatifs au régime proposé d'assurance-chômage.

J'ai lu avec un vif intérêt aussi bien votre lettre que votre aide-mémoire. Je constate que, pour les motifs invoqués dans votre lettre, les enseignants représentés par votre Société ne sont pas aujourd'hui irréductiblement opposés à leur intégration au programme d'assurance-chômage, mais que, la publication récente du Livre blanc intitulé «l'assurance-chômage au cours des années 70 a soulevé néanmoins certaines inquiétudes». Je partage votre point de vue sur l'une et l'autre question. J'estime que l'application universelle du régime repose sur des arguments fondés, mais il me faut admettre aussi que le Livre blanc soulève un certain nombre de points qui réclament des solutions. Votre exposé est digne de la meilleure attention et je puis vous assurer qu'il en sera l'objet. Bien plus, le document que vous nous avez soumis nous sera très utile pour l'étude du Livre blanc, et je vous réitère mes remerciements pour m'en avoir fait parvenir une copie.

Veuillez agréer, monsieur, mes meilleurs souhaits et sincères salutations.

Le député de Winnipeg-Nord-Centre,  
Stanley H. Knowles.

Société des Enseignants du Manitoba

#### AIDE-MÉMOIRE sur

les points litigieux concernant le projet  
d'assurance-chômage

#### A. Page 19, Section 2—Prestations.

La définition que donne le Livre blanc de la *privation des gains* est trop restrictive et elle exclurait la plupart des enseignants du droit aux prestations—sauf en cas de maladie et de grossesse. La majorité des enseignants perdent leur emploi pour les raisons suivantes:

1. L'incapacité de trouver une situation après avoir obtenu leur diplôme et le certificat d'aptitude. (Ces professeurs ne remplissent pas les conditions voulues pour recevoir des prestations au terme du régime.)

2. Le renvoi motivé. (Dans ce cas, les enseignants pourront toucher des prestations après une certaine période d'exclusion). Cependant, il n'aurait jamais droit à des prestations complètes. Le barème des prestations qu'on leur accordera sera fonction de la recommandation favorable d'un fonctionnaire public investi du pouvoir discrétionnaire de décision sur le fond de la demande.

3. La démission préventive d'un renvoi. (Il est vraisemblable que les enseignants ne pourront pas toucher des prestations bien que le cas ne soit pas clairement prévu dans le projet.)

4. Démission pour une juste cause. (Les intéressés n'auront pas droit à des prestations.)

#### B. S'il s'agit d'un régime d'assurance, il faudrait

a) que les primes versées par les employés varient en fonction du risque;

b) que l'échelle des prestations soit connue à l'avance et que le droit aux prestations totales soit indépendant du degré de coopération manifestée par le recours aux services offerts;

c) qu'il ne soit pas nécessaire de se soumettre à deux entretiens préalables pour réclamer des prestations complètes en vertu du régime.

#### C. Page 20, Première phase—première colonne.

Pendant le délai de carence, les gains hebdomadaires qui dépassent 25 p. 100 des prestations hebdomadaires seront déduits. Aucun gain n'est admis dans le cas d'absence pour cause de maladie ou de maternité. Les enseignants qui jouissent aujourd'hui d'une assurance d'indemnisation pour perte de salaire seront durement frappés, au terme du régime, si les indemnités qu'ils reçoivent sont traitées comme des gains. Les intéressées verseraient ainsi des primes à deux régimes d'assurance et recevraient des prestations en vertu de l'un deux seulement.

L'assurance collective prévoyant l'indemnisation pour perte de salaire assure le revenu en cas de maladie et prévoit que les prestations commenceront après un délai de carence de 60 jours—qui est la période réglementaire maximale du congé de maladie prévu au contrat. Les prestations pour cause de maladie seraient-elles déductibles en vertu du régime proposé?

#### D. Les conditions ouvrant droit à des prestations en vertu du régime proposé exigent que la personne

1. soit privée de gains et par conséquent qu'elle soit en chômage;
2. qu'elle soit capable de travailler et qu'elle en manifeste la volonté;
3. qu'elle soit incapable de trouver une situation adéquate;
4. qu'elle soit privée de gains pour cause de maternité, retraite ou maladie.

De plus, il est possible que l'intéressé passe par chacune des cinq phases du plan—soit une période de 51 semaines—s'il a travaillé pendant vingt semaines ou plus au cours des 52 semaines écoulées et s'il a droit aux prestations en vertu d'une combinaison de trois facteurs qui sont:

1. le degré de coopération manifesté en recourant aux services mis à sa disposition;
2. la durée de son emploi;
3. les taux de chômage régional et national.

Les prestations représenteront 66 $\frac{2}{3}$  p. 100 des gains hebdomadaires et elles pourront atteindre, pendant les dernières phases du régime, le taux de 75 p. 100 si le

chômeur a des personnes à charge; toutefois elles ne dépasseront jamais \$100 par semaine.

1. Les enseignants ne travaillent pas à la semaine. Leur engagement est fait sur une base annuelle de 200 jours ouvrables. Le salaire hebdomadaire sera-t-il fixé en fonction de 40 ou de 50 semaines par année? Le salaire mensuel échelonné sur une période de 12 mois sera-t-il divisé par 4 pour obtenir le salaire hebdomadaire? Ou bien se servira-t-on du salaire mensuel échelonné sur une période de 10 mois pour calculer le salaire hebdomadaire?

2. Le contrat d'un enseignant expire le 30 juin. Cependant, les paiements de l'année écoulée pourront d'un commun accord se prolonger jusqu'en août, puisque la plupart des directions scolaires répartissent leurs paiements sur 12 mois. Les enseignants seraient-ils dans ce cas considérés comme étant sans emploi au 30 juin ou au 31 août? Le salaire reçu après le 30 juin aura-t-il un effet sur le taux des prestations durant les mois de juillet et d'août si l'enseignant est à même de participer au régime en juillet?

E. Le gouvernement est disposé, en vertu du régime proposé, d'assumer le coût des prestations supplémentaires de l'assurance-chômage quand le taux de chômage national dépasse 4 p. 100 et que le taux de chômage régional dépasse de 1 p. 100 le taux national. Les enseignants étant à l'heure actuelle exclus de l'assurance-chômage, il n'a pas été tenu compte de leur nombre dans le calcul de base des taux de chômage. Il semblerait que l'addition d'un groupe de 12,000 enseignants, dont le taux de chômage est très bas, réduirait le taux provincial du chômage au point qu'il dépasserait rarement les niveaux fixés par le gouvernement et auxquels un apport additionnel de fonds serait nécessaire. On se trouverait ainsi devant un régime de bien-être autofinancé.

#### F. Page 19, Section 2—Prestations.

Tout travailleur qui refuserait de recourir aux services offerts s'exposerait à être exclu du bénéfice des prestations. Qui donc assumerait la responsabilité de cette décision? Sera-ce un fonctionnaire public? Le chômeur aura-t-il droit de recourir aux tribunaux, à l'ombudsman, à un comité d'appel? Les fonctionnaires chargés de l'emploi jouissent de pouvoirs excessifs alors que la législation relative à l'assurance-chômage devrait être très précise, particulièrement en ce qui concerne les enseignants. Ces derniers ne travaillent pas dans les conditions «normales» ou «usuelles» qui sont communes à l'ensemble de la force ouvrière.

Le 27 août 1970.



## APPENDICE A-14

MÉMOIRE ÉTABLI PAR LES SERVICES DU  
CONSEIL CANADIEN DU BIEN-ÊTRE SUR  
"L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 1970"

R E S U M É

(Les points cités dans le texte se réfèrent au Mémoire)

Introduction

(para. 1-9): D'une façon générale, on est d'accord avec la plupart des grandes propositions du Livre blanc, dont plusieurs ont été depuis longtemps recommandées par le Conseil (allocations de maladie et de maternité; prestations plus élevées; couverture plus étendue; dispositions relatives à l'impôt sur le revenu) cependant avec certaines réserves (voir article II ci-dessous). Ce qui préoccupe le plus dans le Livre blanc concerne certaines vues d'ordre philosophique et certains principes et objectifs généraux: ainsi, par exemple ceux qui concernent le principe de l'universalité et la satisfaction des besoins. Selon le Livre blanc ses révisions du programme d'assurance-chômage constitueront une partie importante sur laquelle se fonderont les politiques de développement social au cours de la présente décennie; c'est dans ce contexte que doivent être évaluées les propositions.

I Grandes questionsL'approche fragmentée

(para. 7-8): L'Assurance-chômage au cours des années 1970 a paru avant le Livre blanc promis sur la sécurité sociale et le développement social; ainsi, il est difficile de se prononcer sur ses implications pour "une politique sociale cohérente et efficace au cours des années 1970".

Fonctions et objectifs: régime pratique et approprié?Problèmes des besoins

(para. 10-12): Un important objectif du Livre blanc porte sur les "prestations ... mieux axées sur les besoins ...". La portée en est restreinte vu qu'un régime lié au gain ne peut manifestement pas répondre aux besoins réels puisque le système salarial ne le fait pas. Des prestations sur le revenu qui atteignent presque \$145 de gain hebdomadaire brut inscriront au-dessous du seuil de la pauvreté même ceux qui ne le sont pas encore. L'assurance-chômage ne saurait et ne devrait avoir à pourvoir aux responsabilités familiales; elle devrait se considérer en fonction d'autres programmes. Parmi ces derniers figurent (ainsi que le propose le CCBE), une forte augmentation des allocations aux familles et aux jeunes ainsi qu'un régime de revenu annuel garanti qui tienne compte des circonstances familiales.



### Services aux chômeurs

(para. 13-20): Un autre grand objectif est d'utiliser les programmes qu'offre le ministère de la main-d'œuvre et d'autres organismes pour faciliter le réembauchage des sans-travail. Le mémoire estime que l'efficacité des services actuels de la main-d'œuvre, de toute évidence, ne sont pas à la hauteur des attentes. Il faudrait à tout prix effectuer une évaluation des services et les renforcer. On s'inquiète aussi de la fonction des entretiens "sommaires" et "en profondeur" que la Commission d'assurance-chômage mène auprès des chômeurs, au point de vue pratique (dans les programmes de masses, principalement en période de fort chômage) et aussi parce qu'on ne sait pas au juste s'ils visent à policer le régime ou à aider les gens. Il faut, bien sûr, un contrôle, mais "le critère de base doit être l'acceptation d'un emploi convenable s'il s'en offre un" la possibilité de l'intervention indésirable d'une discrétion administrative locale doit être réduite au minimum.

### Financement du régime

(para. 21-28): Il convient et il est même souhaitable que la bourse publique fournisse un apport aux régimes d'assurance sociale. Le régime d'assurance-chômage du Canada a depuis toujours reconnu ce principe, mais le Livre blanc propose aujourd'hui de borner la contribution du gouvernement fédéral à intervenir lorsque le chômage dépassera certains niveaux nationaux ou régionaux. Le mémoire conteste qu'on prenne comme point de repère un taux de 4 p.c. fondé sur la moyenne nationale du chômage à long terme qui pourrait devenir un taux "normal" et "acceptable" et ainsi abaisserait la première ligne de défense contre le chômage, soit les politiques économiques et de main-d'œuvre destinées à susciter le maximum de possibilités d'emploi. Une autre question soulevée c'est de savoir si par l'adoption du financement total sur les recettes générales aux niveaux de chômage supérieurs et l'acceptation du principe de "l'universalité" ne conduirait pas logiquement à allier ou à substituer l'assurance-chômage à un revenu annuel garanti. Les effets réciproques des deux régimes devraient être bien examinés avant de prendre des décisions au sujet des propositions du Livre blanc.

### Climat de changement

(para. 29): La résolution satisfaisante des problèmes sociaux dépend, somme toute, des volontés et des convictions des gens en général. Le mémoire met en doute la déclaration du Livre blanc que le Canada croit fortement "à une répartition plus équitable du patrimoine national, la réalisation des aspirations et des aptitudes de toute sa population". Il faut une vaste hiérarchisation de nos valeurs avant que nos politiques et nos programmes deviennent réellement efficaces.

## II Recommandations particulières

(para. 31-32): L'expansion de la couverture est excellente mais on recommande instamment d'appliquer l'assurance-chômage aux travailleurs indépendants en raison de la croissante menace du chômage et pour des raisons de solidarité communautaire.

(para. 33-34): L'assuré pensionné sous le Régime de pensions du Canada ou du Québec mais qui demeure capable et désireux de travail ne devrait pas être considéré comme s'étant "volontairement" retiré de la population active. S'il s'est effectivement retiré, la pension de retraite proposée devrait lui revenir.

(para. 35): L'adhésion des employés des "organismes de bienfaisance" au régime d'assurance-chômage est approuvée.

(para. 36): La couverture provinciale de tous les employés devrait être obligatoire. Le problème d'ordre constitutionnel y faisant obstacle devrait être solutionné.

### Admissibilités et prestations

(para. 37): Les prestations d'assurance-chômage pour cause de maladie et de maternité sont bienvenues, mais la disposition concernant la maladie devrait s'appliquer pour toute la durée admise des prestations d'assurance-chômage (jusqu'à 51 semaines) au lieu de se limiter à 15 semaines.

(para. 38): Les conditions d'adhésion, pour autant qu'elles concernent la durée d'activité constituent une amélioration. Mais l'exclusion des employés réguliers (d'ordinaire à temps partiel) qui gagnent moins que \$25 par semaine est considérée comme peu équitable pour ce groupement.

(para. 39): Le relèvement envisagé des prestations est bienvenu, cependant, avec certaines réserves; la proposition ne va pas assez loin pour assurer le niveau de vie des chômeurs; l'ajustement des augmentations du plafond du revenu donnant droit aux prestations devrait s'opérer de façon automatique et constante, et non pas de temps à autre au gré de l'administration; l'effet de l'impôt sur le revenu sur la prestation (déjà recommandé par le CCBE) frappera lourdement les gens à revenu modique si la déduction se fait à son versement.

(para. 40): Le Mémoire conteste certains aspects des propositions relatives à la durée des prestations (en plus de celles de maladie); l'allongement d'une à deux semaines du délai de carence; la réduction de la prestation maximum de 51 à 43 semaines sauf lorsque le taux national ou régional dépasse 4 p.c.; le délai avant de commencer à toucher la prestation accrue à l'égard des personnes à charge et l'anomalie qu'un groupement (les moins actifs) puisse la réclamer après 5 mois de chômage alors que d'autres doivent attendre jusqu'à 7 mois.

Cotisations

(para. 41): Les taux inférieurs des cotisations salariales envisagées sont fort souhaitables, mais il faut clarifier l'idée qu'ils doivent s'ajuster "un taux moyen de chômage". En outre, pourquoi la réduction du taux des primes dans le cas des nouvelles catégories d'assurés?

(para. 42-44): On conteste la proposition portant de tarifier à l'expérience les cotisations patronales et on recommande instamment son élimination.

(para. 45): La question des contributions du gouvernement fédéral a été traitée par le menu dans les paragraphes 21-28, pp. 14-21 du Mémoire.

Octobre 1970

pc

MÉMOIRE ÉTABLI PAR LES SERVICES DU  
CONSEIL CANADIEN DU BIEN-ÊTRE SUR

L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70

PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL,  
DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION DES COMMUNES

OCTOBRE 1970

55, Avenue Parkdale

Ottawa, Ontario



## LE CONSEIL CANADIEN DU BIEN-ETRE

Le Conseil canadien du Bien-être est un organisme privé national constitué de quelque 500 organismes publics et privés, sociétés commerciales et industrielles et syndicats ouvriers, groupements religieux et civiques ainsi que d'environ 1,300 personnes, tous intéressés par les mesures et les programmes qui concernent le bien-être des gens et le développement social. Par la planification, la consultation, la recherche et l'éducation du public, le Conseil s'emploie à promouvoir au bénéfice de la population canadienne des mesures de sécurité sociale et des services sociaux, publics et privés, d'envergure suffisante, de haute qualité et bien administrés. Les mémoires et les déclarations du Conseil cherchent à influencer en ce sens la politique du pays.

Table des Matières

## Introduction

## I Grandes Questions

## L'approche fragmentée

## Fonctions et objectifs: régime pratique et approprié?

- Problème des besoins (para. 10-12)
- Services aux chômeurs (para. 13-20)
- Financement du régime (para. 21-28)
- Climat de changement (para. 29)

## II Recommandations particulières

- les travailleurs indépendants (para. 31-32)
- pensions de retraite (para. 33-34)
- organismes de bienfaisance (para. 35)
- participation provinciale (para. 36)

## Admissibilité et prestations

- maladie et maternité (para. 37)
- conditions d'adhésion (para. 38)
- relèvement des prestations (para. 39)
- durée des prestations (para. 40)

## Cotisations

- employé (para. 41)
- employeur (para. 42-44)
- gouvernement fédéral (para. 45)

Appendice: Extraits des Politiques sociales pour le Canada, Partie I

MEMOIRE AU COMITE PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA MAIN-D'OEUVRE  
ET DE L'IMMIGRATION DES COMMUNES

SUR

"L'ASSURANCE-CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 1970",  
LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT FEDERAL,

ETABLI PAR LES SERVICES DU CONSEIL CANADIEN DU BIEN-ETRE

INTRODUCTION

1. Parce que le Comité ne nous a accordé que si peu de temps pour établir notre mémoire, nous n'avons pu mener une étude intensive et à neuf de la question ni consulter l'ensemble des membres du Conseil. Cependant, comme le Conseil s'intéresse activement depuis plusieurs décennies aux assurances sociales, y compris l'assurance-chômage, nous avons pu nous rabattre sur une masse importante de recommandations depuis longtemps établies et déjà approuvées par notre Bureau des gouverneurs et nos membres. Même si toutes les vues exposées dans le mémoire n'ont pas été explicitement formulées par le Conseil, nous croyons qu'elles se dégagent des positions auxquelles le Conseil a souscrit depuis quelques années, y compris ses Politiques sociales pour le Canada, Partie I, 1969.<sup>(1)</sup>
2. Nous sommes d'accord en général avec les grandes propositions du Livre blanc. Plusieurs sont semblables aux recommandations que le

---

(1) Les principaux extraits pertinents sont annexés en appendice au présent mémoire.

Conseil a formulées dès 1958 dans La Sécurité sociale pour le Canada et qu'il a maintes fois rappelées et développées. Ces propositions sont les suivantes: maladie et maternité comme états rendant admis-sibles à l'assurance-chômage; prestations plus élevées; couverture plus étendue; et imposition des prestations et dégrèvement fiscal des cotisations. Nous avons des réserves à formuler, cependant, sur certains aspects des propositions, ces réserves sont exposées dans la section II de notre mémoire sous la rubrique "Considérations particulières".

3. Ce qui nous préoccupe le plus dans le Livre blanc concerne certaines vues d'ordre philosophique et certains principes et objectifs généraux sur lesquels se fondent les auteurs pour justifier le rôle qu'ils entendent attribuer à l'assurance-chômage dans la constellation d'autres mesures de sécurité financière. Dans la formulation de nos réserves fondamentales, il nous arrivera peut-être de temps à autre d'aller un peu plus en avant dans la ligne logique des recommandations expresses déjà adoptées par le Conseil. Dans une société en rapide transformation, il est nécessaire de reconsidérer des politiques même fondamentales pour voir s'il n'y a pas lieu de les modifier afin de les mettre à jour.
4. Cela peut sembler ironique, mais c'est justement le fait que nous souscrivons aux principes exprimés dans le Livre blanc qui nous oblige à mettre en cause certaines de ses recommandations particulières. Ainsi, par exemple, nous sommes entièrement d'accord avec



le principe de l'universalité de la couverture de l'assurance-chômage formulé par le Livre blanc. L'acceptation de ce principe conduit tout d'abord à étendre le Régime à une plus grande tranche de la population active, y compris les gens qui, certes, risquent très peu de perdre leur revenu du fait du chômage. Cependant, le principe de l'universalité, s'il est porté jusqu'à sa conclusion logique, exige de protéger tous les Canadiens contre la perte d'un revenu suffisant, et non pas seulement ceux qui se rattachent actuellement à la population active dans certaines conditions expresses. De même, le principe de l'universalité ainsi que des raisons d'équité et de sécurité nous font souscrire aussitôt à la thèse selon laquelle il incombe essentiellement au gouvernement fédéral d'assurer les ressources nécessaires afin de protéger les citoyens contre la perte d'un revenu suffisant et selon laquelle également le gouvernement fédéral doit y pourvoir sur des recettes fournies par le public dans le cadre de la fiscalité générale. Ce principe posé, cependant, il n'est guère logique de ne faire jouer cette responsabilité que lorsque le chômage atteint un chiffre arbitraire de 4 p.c. ou autre. Il ressort nettement de cela qu'un régime complètement universel, tel qu'une forme de revenu annuel garanti, doit s'imbriquer à l'assurance-chômage ou même la remplacer.

5. Nous sommes entièrement d'accord qu'il faut régler davantage les prestations sur le besoin. Pourtant, cet objectif, dans le contexte d'un régime d'assurances sociales rattaché au gain, comporte un problème inhérent parce que le salaire lui-même ne se règle pas sur

le besoin et ainsi les prestations de chômage ne se trouvent pas, de par leur nature, rattachées au besoin. L'augmentation des prestations proposée par le Livre blanc s'imposait depuis longtemps et est fort bienvenue, mais elle ne résout en rien le problème de l'assurance rattachée au salaire qui se pose le plus dans le cas des gagne-petit.

6. Voilà quelques-uns des réserves et des questions d'ordre général que nous formulons plus en détail sous la rubrique "Grandes questions" de notre mémoire. C'est à cause de ces réserves que nous ne pouvons applaudir à certains des passages particulièrement ronflants du Livre blanc. En réalité, nous semble-t-il, les propositions du Livre blanc portent essentiellement sur des changements particuliers à apporter à l'assurance-chômage dont la réforme s'impose depuis longtemps. On ne peut, cependant, juger le Livre blanc uniquement dans ce contexte; il faut aussi le juger en fonction de l'objectif plus étendu qu'il formule et selon lequel "le régime proposé d'assurance-chômage constituera le premier jalon d'un programme conçu pour stimuler l'initiative et traduire l'attitude à la fois plus humaine et mieux orientée qu'on se propose d'adopter en matière de progrès social au cours des dix prochaines années".<sup>(2)</sup>

---

(2) L'assurance-chômage au cours des années 1970 (Ottawa: ministère du Travail, Imprimeur de la reine, 1970), pp. 6 et 7. (Dénommé dans la suite du Livre blanc.)

I GRANDES QUESTIONSL'approche fragmentée

7. Ce qui nous ennuie particulièrement, c'est que L'Assurance-chômage au cours des années 1970 ait malheureusement paru avant le Livre blanc, depuis longtemps promis par le gouvernement fédéral, sur la sécurité sociale et le développement social. Comme le Conseil le disait dans son mémoire aux comités parlementaires chargés d'étudier les Propositions de réforme fiscale, il est extrêmement difficile de se prononcer sur les implications, pour le bien-être social du Canada, d'un ensemble de propositions qui ne forment qu'une partie du grand dessin de cette "Société juste" dont le gouvernement s'est fait un objectif. L'approche fragmentée est encore plus étonnante dans le cas de l'assurance-chômage que dans celui de la fiscalité puisque la première constitue une partie tellement intégrante de l'ensemble de la sécurité sociale.
8. Il faudra connaître la physionomie générale de ces politiques avant de pouvoir juger si les transformations à apporter à l'assurance-chômage répondent bien aux besoins actuels des Canadiens ou si d'autres programmes ne peuvent pas mieux en réaliser les objectifs. Un premier pas isolé peut souvent engager dans une voie où d'autres pas doivent suivre, peu importe que cela soit souhaitable. Le Livre blanc fait grand cas de l'importance de la coordination et de la coopération entre programmes; il affirme que "le nouveau régime d'assurance-chômage présuppose que la coordination des divers

programmes est désormais indispensable, si le Canada veut avoir une politique sociale cohérente et efficace, qui répondra aux besoins des années 70";<sup>(3)</sup> de son côté, le ministre du Travail a déclaré, dans les premiers mots qu'il a prononcés devant le Comité, que le Livre blanc avait été "rédigé en collaboration étroite avec mes collègues du cabinet et en particulier avec ceux de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration". Cependant, faute de renseignements sur les modifications qu'il est proposé d'apporter à d'autres programmes sociaux, nous avons tout lieu -- et d'autres secteurs du public également -- de nous demander si l'assurance-chômage au cours des années 70 constitue un régime "élaboré avec soin et scruté sous tous ses angles, qui s'insère dans un ensemble de programmes de progrès social" qui "permettra à tous les Canadiens de partager les avantages et les bienfaits grandissants qu'offre notre société en évolution".<sup>(4)</sup>

Fonctions et objectifs: régime pratique et approprié?

9. La relation des propositions du Livre blanc à l'ensemble de la politique de la sécurité et du développement d'ordre social constitue un problème manifeste quand nous considérons les deux objectifs fondamentaux assignés au nouveau régime d'assurance-chômage. Ce sont les suivants:

---

(3) Livre blanc, p. 26.

(4) Livre blanc, p. 9.



Il continuera d'offrir des prestations qui permettront de remédier à la perte du revenu résultant du chômage, y compris le chômage imputable à la maladie et à la grossesse. Comparativement au régime actuel, les prestations seront plus élevées et tiendront compte des besoins à satisfaire plutôt que la durée de l'emploi.

Autre caractéristique tout aussi importante du nouveau régime, il est un moyen d'accès aux services qu'offrent le ministère de la Main-d'œuvre et d'autres organismes, qui ont pour but de faciliter le réembauchage des sans-travail.

Ce sont deux objectifs qui font que le régime actuel et le régime proposé diffèrent radicalement l'un de l'autre.

Quoi qu'il en soit, le régime proposé demeure un régime d'assurance ... (5)

#### Problème des besoins

10. La mention de "prestations ... mieux axées sur les besoins" signifie forcément que l'augmentation envisagée des prestations vise à assurer un "niveau de vie" plus voisin du niveau procuré par le gain que les prestations du régime actuel; la question du caractère adéquat des futures prestations à cet égard est traitée dans la section II. Un régime lié au gain, nous l'avons dit, ne peut manifestement pas répondre aux besoins réels puisque le système salarial ne le fait pas comme en témoigne la situation des "travailleurs pauvres". Le problème se voit dans les chiffres relatifs aux prestations du régime proposé fournis récemment au Comité par la Commission d'assurance-chômage. (6)

---

(5) Livre blanc, p. 8.

(6) "Comparaison entre la prestation hebdomadaire actuelle et la prestation hebdomadaire proposée après imposition" (dans le cas d'une moyenne de 15 semaines de prestation, d'après l'expérience de 1969).

11. En juin 1970, 70 p.c. des demandeurs de prestations gagnaient moins de \$100 de revenu brut par semaine. D'après le nouveau régime, la famille de quatre personnes de cette tranche de revenu toucherait, durant la période moyenne de prestation, un montant post-fiscal allant de \$17 par semaine au minimum à \$61 au maximum, c'est-à-dire la famille dont le gain hebdomadaire était de \$100. Cependant, même dans le cas de ce barème supérieur, les prestations demeurent bien inférieures au seuil de la pauvreté pour une famille de cette taille.<sup>(7)</sup> Ce n'est que lorsque le gain hebdomadaire brut atteint \$145 que les prestations suffisent à situer une famille de quatre personnes au-dessus du seuil de la pauvreté. C'est ainsi que cette famille et toutes les familles semblables qui ne s'inscrivent pas déjà dans la pauvreté y seront effectivement "réduites" par l'assurance-chômage. Il faudra rapidement recourir à d'autres ressources financières publiques dans le cas de plusieurs de ces familles.
12. Il est clair, en effet, que l'assurance-chômage ne saurait ni ne devrait avoir à pourvoir aux responsabilités familiales. En fait, il est anormal qu'un régime lié au gain pourvoie aux personnes à charge; cela a pour effet de confondre "la règle du maintien temporaire du revenu avec celle du calcul des bénéfices en fonction des

---

(7) Revenu annuel de \$4,410 pour une famille de quatre personnes ou de \$85 par semaine; d'après les nouveaux seuils de la pauvreté de 1968 du Conseil économique du Canada, ajustés à la situation de 1970.

besoins individuels et familiaux".<sup>(8)</sup> Si le régime était vraiment rattaché au besoin (c'est-à-dire axé sur le nombre réel de personnes à charge), il assurerait un revenu familial plus élevé au "chômeur pauvre" qu'au "travailleur pauvre" dont la famille est de même taille. Comme l'a affirmé le Conseil, la réponse équitable au besoin des personnes à charge doit venir d'une forte augmentation des allocations aux familles et aux jeunes (allocations assujetties à l'impôt sur le revenu dans une fiscalité où il n'existe pas d'exemption à l'égard des enfants) ainsi que d'un "régime de revenu garanti qui tiennent compte des circonstances familiales ..."<sup>(9)</sup>

#### Services aux chômeurs

13. Le second grand objectif du nouveau régime, -- "assurer un moyen d'accès aux services qu'offrent le ministère de la main-d'oeuvre et d'autres organismes qui ont pour but de faciliter le réembauchage des sans-travail", -- est mis en vedette tout au long du Livre blanc. Cette caractéristique est considérée comme "tout aussi importante" que les dispositions financières. Nous avons peine à saisir exactement ce qu'envisage la proposition.
14. L'essentiel semble consister dans les deux entretiens de la Phase 2 de la période de prestation.<sup>(10)</sup> Il y aura un entretien "sommatoire" au début de cette phase, entretien par lequel "on dirigera

---

(8) Appendice, p. 2, section 3, dernier paragraphe.

(9) Ibid., p. 1, section 2, deuxième paragraphe.

(10) Livre blanc, p. 21.

le chômeur vers les centres de Main-d'oeuvre et d'autres organismes de l'Etat afin de l'aider à réintégrer le marché du travail", ensuite, "un autre entretien, plus en profondeur, vers la fin de la phase, permettra de déterminer la mesure sans laquelle il a eu recours aux services indiqués et leur efficacité". ("Autres organismes de l'Etat" s'entend sans doute des programmes de mobilité et de recyclage.) "Au cours de cette phase, l'assuré doit prouver sa capacité et sa volonté de travailler de nouveau. Par exemple, une personne pourra se voir privée d'autres prestations si elle refuse de recourir aux services mis à sa disposition par d'autres organismes de l'Etat." Ces entretiens "ont pour premier objet d'aider les assurés; mais ils serviront aussi à découvrir ceux qui ne devraient pas toucher de prestations et à réduire au minimum les abus auxquels donne lieu le régime actuel à cause d'un manque de rapport direct avec les assurés".<sup>(11)</sup>

15. Les bureaux de la Commission d'assurance-chômage renvoient toujours sans doute les assurés à d'autres services, surtout aux Centres de main-d'oeuvre qui sont censés constituer la première et la grande ressource en ce qui concerne la consultation en matière d'emploi et la recherche de travail. Le bilan des résultats des Centres, cependant, est loin d'être impressionnant. On a formé de grands espoirs lorsque, à la suite des vues exprimées par bien des sources

---

(11) Livre blanc, par. 7, p. 11.



(y compris le travail organisé, le Comité Gill<sup>(12)</sup> et le Conseil canadien du Bien-être), le Service national de placement a été dissocié de la Commission d'assurance-chômage pour devenir un organe du nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Pourtant, malgré l'augmentation énorme et coûteuse du personnel et de la formation d'effectifs, les Centres de main-d'oeuvre continuent de susciter de nombreuses plaintes de la part non seulement des chômeurs, mais aussi des organismes sociaux publics et privés.

16. Les Centres de main-d'oeuvre n'ont pas changé l'optique qui était celle de l'ancien Service national de placement; ils s'occupent encore surtout, semble-t-il, de trouver des travailleurs aux employeurs plutôt que des emplois aux travailleurs. Leur "pénétration" du marché du travail est mince; c'est la minorité des employeurs qui déclarent les emplois vacants et les syndicats ouvriers ont constaté que le gros des emplois s'obtiennent par d'autres voies. Comme les "services spéciaux" d'autrefois ont été abandonnés, il n'existe pas actuellement de services spécialement adaptés aux handicapés sociaux, mentaux ou physiques ou aux personnes âgées, soit les gens qui ont le plus besoin d'aide.

17. Il n'est sans doute pas question de réintégrer les Centres de main-d'oeuvre dans la Commission d'assurance-chômage ni d'établir au sein

---

(12) Rapport du Comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage (Ottawa: Imprimeur de la reine, 1962).

de la Commission un ensemble d'autres services d'orientation professionnelle ou de recherche d'emplois qui serait fort coûteux en personnel et en fonds. Pourtant, il n'est pas question, semble-t-il, d'intervenir afin d'imprimer un caractère plus positif à l'optique et aux pratiques des services des Centres de main-d'oeuvre; sans cette intervention, le second objectif du régime d'assurance-chômage, pour ce qui est de diriger le chômeur vers les programmes de main-d'oeuvre, ne sera qu'une promesse creuse. L'assurance-chômage seule ne saurait résoudre les problèmes du chômeur; il faut aussi des mesures et des programmes d'emploi et de main-d'oeuvre vigoureux. Les Centres de main-d'oeuvre doivent posséder plus de renseignements sur les emplois vacants (il faudrait peut-être que les employeurs soient tenus d'y déclarer les vacances), établir des "services spéciaux" et pratiquer une sélection et une formation très améliorées d'effectifs afin que la fonction de consultation s'exerce avec compréhension et compétence.

18. Le Livre blanc mentionne que le second entretien mené par les agents de l'assurance-chômage servira à déterminer si les services assurés au chômeur sont efficaces.<sup>(13)</sup> Il faudrait à tout prix, à notre avis, effectuer sans tarder une évaluation des services de main-d'oeuvre, évaluation à confier à un organisme indépendant du ministère et de la Commission d'assurance-chômage, afin de créer un instrument qui puisse mieux aider le chômeur. La création de cet instrument

---

(13) Livre blanc, p. 21.

exige d'aborder de façon beaucoup plus raffinée et experte qu'actuellement la question des incitations au travail ainsi que de la formation et du recyclage, c'est-à-dire de ce qu'il faut, en bref, pour assurer la réadaptation du chômeur à long terme.

19. Le champ d'action de la Commission pour ce qui est d'aider vraiment les gens à trouver du travail est limité (la Commission se borne surtout à renvoyer le chômeurs à d'autres organismes); nous nous inquiétons de ce que la fonction principale de l'entretien "en profondeur" vise surtout à policer le régime. La longue expérience d'autres régimes (assistance publique, correction, etc.) enseigne de façon probante que policer et réadapter vont rarement, et jamais, ensemble. Il faut, bien sûr, un contrôle, mais le critère de base doit être l'acceptation d'un emploi convenable s'il s'en offre un quand il est établi que l'assuré chôme et veut travailler (sauf dans le cas de maladie et de grossesse). La "volonté" de travailler de l'assuré est affaire de jugement subjectif. Qu'elle doive conditionner le maintien de l'admissibilité aux prestations pourrait laisser une discrétion administrative locale on ne peut plus indésirable. En outre, la question du futur répertoire électronique des chômeurs qui doit être amélioré afin de contenir "le plus de renseignements possible pouvant servir à d'autres programmes de l'Etat"<sup>(14)</sup> comporte de sinistres implications. Le jugement de

---

(14) Livre blanc, p. 26.

l'agent local de l'assurance-chômage sur le degré auquel le chômeur "veut" travailler sera-t-il communiqué aux municipalités si le chômeur doit demander de l'assistance sociale? En dernier lieu, même si les procédures d'appel des décisions administratives fonctionnent assez bien dans de nombreux cas, l'appelant est désavantagé pour diverses raisons; il comprend mal les procédures, il est craintif et peu confiant quand il s'agit d'interjeter appel, il ne dispose pas des avis juridiques d'experts comme ceux auxquels la Commission peut recourir et il lui est souvent difficile de se présenter devant l'instance d'appel à cause des distances et des dépenses.

20. Au sujet des services à assurer aux assistés sociaux, le Conseil a déjà affirmé qu'"on ne devrait pas imposer ces services comme condition essentielle à l'obtention de l'assistance en espèces".<sup>(15)</sup> A notre avis, le même principe devrait s'appliquer à l'assurance-chômage. Certes, des services devraient être disponibles et offerts. Le degré auquel ils existent et sont bien présentés exercera des effets importants et souvent cruciaux sur le reclassement des chômeurs qui ne peuvent profiter de services qu'ils ignorent. Cependant, du moment que l'assuré répond aux prescriptions essentielles du régime d'assurance-chômage, y compris l'acceptation d'un emploi convenable, son refus de profiter de services (e.g., recyclage) ne devrait pas influencer sur son admissibilité à toucher des prestations. On frémit,

---

(15) Les politiques sociales pour le Canada, Partie I (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1969), p. 26.



pour des raisons d'ordre pratique, en pensant au temps et aux frais qu'exigera l'entretien détaillé obligatoire avec les prestataires sous un régime "universel", surtout en période de grand chômage.

#### Financement du régime

21. La dernière grande question que nous désirons évoquer consiste dans l'effet conjugué de la couverture plus étendue et la méthode proposée pour présider aux contributions financières du gouvernement fédéral au régime d'assurance-chômage, contributions qui se rattacheront au taux de chômage. Cette question concerne l'affirmation du Livre blanc, après l'énonciation des objectifs, selon laquelle "le régime proposé demeure un régime d'assurance"<sup>(16)</sup> et met en cause la confusion de fonctions et d'objectifs qui règne chez divers types de programmes de sécurité financière.
22. Le régime d'assurance-chômage du Canada n'a jamais été, bien entendu, un véritable régime d'assurance qui dépende entièrement de cotisations actuarialement liées aux prestations. Il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi dans le cas d'un régime d'assurance sociale quel qu'il soit; une fois que l'Etat décide d'établir un régime comme mesure publique, surtout si le régime est obligatoire, il convient et il est même souhaitable que la bourse publique y fournisse un apport. Les raisons en ont été bien exposées par l'Organisation Internationale du Travail.<sup>(17)</sup> Elles comprennent les suivantes:

---

(16) Livre blanc, p. 8.

(17) Régimes d'assurance-chômage (Genève: Bureau International du Travail, 1955), pp. 186-192.

a) Exercice de la "responsabilité bien reconnue de la société à l'égard du bien-être de ses membres indigents, dont les chômeurs et leur famille". (Comme supplément, sans un régime d'assurance, la société devrait s'acquitter de cette responsabilité en accordant de l'aide directe à de nombreux chômeurs; les économies réalisées sur ces frais compenseraient au moins en partie les dépenses d'assurance-chômage.)

b) Les contributions sur les recettes générales partagent le fardeau des dépenses de façon plus progressive et plus équitable entre les citoyens. (Ainsi, par exemple, le plafonnement des prestations, qui se règle actuellement au Canada sur le revenu de \$7,800, s'impose naturellement du point de vue financier; il serait fort impratique d'assurer la même proportion de prestations jusqu'au salaire de \$100,000! Le plafonnement, d'autre part, des cotisations se traduit par un "impôt" régressif qui pèse le plus sur les petits revenus.)

c) "Il est parfois impossible et impratique de tirer suffisamment de recettes des seules cotisations salariales et patronales. Il faut, en l'occurrence, recourir aux pouvoirs fiscaux généraux de l'Etat afin de porter au niveau nécessaire les ressources du régime." (Le Bureau International du Travail signale qu'en période difficile cette intervention peut revêtir la forme de prêts, en plus des contributions publiques normales.)

23. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral paye sur les recettes générales les frais d'administration de l'assurance-chômage ainsi qu'une somme égale à 20 p.c. des cotisations salariales-patronales; il a aussi consenti des prêts importants à la Caisse en périodes de fort chômage. Il entend aujourd'hui abandonner le principe général des contributions publiques à l'assurance-chômage et se borner à intervenir lorsque le chômage dépassera un certain pourcentage (national ou régional) alors qu'il prendra à sa charge le financement complet des frais additionnels sur les recettes générales. Le gouvernement se reconnaît partie liée à l'assurance-chômage parce qu'il doit utiliser les "instruments de la politique économique" qui peuvent provoquer ou freiner le chômage,<sup>(18)</sup> mais sa compétence ne semble commencer qu'à un certain niveau. Au-dessus de ce niveau, le régime doit être entièrement à la charge des employés et des employeurs, ce qui leur enlèvera les avantages susmentionnés des contributions de l'Etat.

24. Un point fort important au sujet de la proposition consiste dans le niveau au-dessus duquel interviendra le financement public. "On a pris comme point de repère un taux de 4 p.c. fondé sur la moyenne nationale du chômage à long terme<sup>(19)</sup> en vue d'établir le seuil au-delà duquel l'Etat interviendrait financièrement".<sup>(20)</sup>

---

(18) Livre blanc, p. 7.

(19) Des dix dernières années, semble-t-il.

(20) Livre blanc, p. 7.

Le Livre blanc ajoute, comme le soulignent actuellement des porte-parole, qu'"en établissant ce pourcentage, on ne définit nullement ce qu'est le plein emploi".<sup>(21)</sup> C'est exactement ce qu'on y verra probablement, cependant, et il y a vraiment danger que le taux de 4 p.c. devienne un chiffre "respectable" et profondément implanté comme le niveau de chômage "acceptable" dans notre société. Pour-tant, même le Conseil économique du Canada a proposé un chiffre de 3 p.c. comme objectif du milieu des années 1970.

25. Le Conseil canadien du Bien-être a déclaré ceci:

Les programmes de sécurité sociale ne peuvent à eux seuls garantir à tous la sécurité économique. C'est pourquoi il faut que l'Etat adopte des politiques qui favorisent l'avènement d'une économie dynamique, caractérisée par le plein emploi, de bons programmes de main-d'oeuvre et des salaires adéquats. Les recommandations du Conseil supposent l'existence de ces conditions. (22)

Le Livre blanc lui-même mentionne un peu à la légère que "selon toute vraisemblance, au cours des années 70, un plus grand éventail de la population active du Canada occupera un emploi temporaire" et reconnaît que:

... s'il est clair que le gouvernement fédéral doit s'attaquer au chômage, il est tout aussi clair que s'impose une coordination poussée de l'ensemble de ses politiques et programmes sociaux, destinés à résoudre le problème du chômage, et d'autres programmes connexes, sans lesquels ne saurait s'opérer une amélioration des programmes de développement social au Canada dans les années 70. (23)

---

(21) Ibid.

(22) Appendice, p. 1, section 1.

(23) Livre blanc, p. 7.



Certes, nous ne mettons pas en doute le désir sincère du gouvernement d'améliorer les choses. Nous nous demandons, cependant, quel sera l'impact qu'un niveau accepté de chômage de 4 p.c. saura sur l'incitation à l'action que tous les pouvoirs publics estiment si importante à tous les autres secteurs de la collectivité. Il est indispensable d'améliorer la situation des chômeurs. La première ligne de défense contre le chômage, cependant, doit être d'adopter et d'appliquer des politiques économiques nationales et régionales destinées à susciter le maximum de possibilités d'emploi et de mener d'énergiques programmes de main-d'oeuvre auxiliaires.

26. Tout aussi importantes sont les implications de l'adoption du financement total sur les recettes générales aux niveaux de chômage supérieurs; de même en est-il de l'extension de la couverture à presque tous les salariés; en fait, le Conseil a recommandé de couvrir "tous les membres de la population active", y compris, partant, les travailleurs indépendants.<sup>(24)</sup> Cette participation importante des recettes générales au financement et des gens dont les cotisations et les prestations ne sont, très souvent, que peu liées à leur gain (si bien qu'on accuse l'extension envisagée de constituer effectivement un "impôt social") conduit certainement à douter que "le régime proposé demeure un régime d'assurance".<sup>(25)</sup> En fait, le nouveau régime fait un peu l'effet d'être un programme de revenu annuel

---

(24) Appendice, p. 1, section 3.

(25) Livre blanc, p. 8.

garanti, mais sans en présenter les vrais avantages à cause des limitations de l'assurance-chômage (e.g., le programme ne s'applique qu'aux chômeurs) et de la méthode de financement régressive dans la première phase (jusqu'à 43 semaines). La conclusion logique à laquelle il faudrait en arriver au sujet du régime envisagé ne serait-elle pas d'abandonner le prétendu principe d'assurance et de le remplacer par une forme de revenu annuel garanti? Ce programme, par son financement sur les recettes générales, assurerait la "répartition plus équitable du patrimoine national" favorisée par le Livre blanc.<sup>(26)</sup>

27. Le Conseil canadien du Bien-être est vivement conscient de la nécessité de mesures vouées non seulement à protéger les gens contre le manque à gagner, mais aussi à leur assurer un niveau de vie adéquat. Il reconnaît l'importance de programmes d'assurances sociales destinés, entre autres choses, à "assurer ... une protection contre toutes les interruptions à court terme du revenu du travail" et la nécessité constante de l'assistance sociale comme programme au moins résiduel. Le Conseil, cependant, a affirmé qu'"il faut faire un effort spécial pour développer (en ce qui concerne la sécurité financière) les mesures qui assurent, d'une façon ou d'une autre, un revenu minimum garanti" de plein droit et "un revenu suffisant qui permette de jouir d'une condition satisfaisante de bien-être physique et social".<sup>(27)</sup>

---

(26) Livre blanc, p. 3.

(27) Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I, op. cit., Recommandation 3, p. 38.

28. Le Conseil sait bien les nombreux problèmes que pose la prestation d'un revenu annuel garanti adéquat, surtout dans un pays qui présente autant de diversité régionale et urbano-rurale que le Canada. Il insiste sur le fait "que le taux des prestations et l'étendue des mesures de revenu minimum garanti auront une importance cruciale pour déterminer jusqu'à quel point on va pouvoir se passer d'un ensemble hétéroclite d'autres mesures de sécurité sociale".<sup>(28)</sup>
- L'assurance-chômage subsistera peut-être indéfiniment sous une forme ou une autre. L'heure est venue, nous l'affirmons hautement, de bien considérer l'effet exercé sur l'assurance-chômage par un revenu annuel garanti, étant donné surtout qu'il est aujourd'hui proposé que le gouvernement soit ultimement responsable du financement du régime d'assurance-chômage et que "tous" les travailleurs y cotisent. Nous ne savons pas, bien entendu, les orientations particulières qui seront tracées, dans le prochain Livre blanc sur la question, au programme général de sécurité sociale et de développement social du Canada. Les auteurs de ce Livre blanc n'ont pu vraiment écarter la brûlante question d'un revenu annuel garanti. Les vues du gouvernement sur la question devraient être au moins indiquées pour qu'on puisse les discuter avant que n'interviennent des décisions sur les propositions formulées dans l'assurance-chômage dans les années 70.

#### Climat de changement

29. Le succès avec lequel le Canada s'attaquera à ses problèmes sociaux dépendra, somme toute, des volontés de la population et de ses

---

(28) Ibid., p. 39.

convictions sur les besoins des gens. Nous voudrions bien pouvoir souscrire de tout coeur à ce qu'il est dit dans les premières pages de L'assurance-chômage dans les années 1970: "Toutefois, le Canada ne recherche pas seulement la réalisation de progrès techniques et l'accroissement de sa richesse. Il lui importe tout autant d'assurer une répartition plus équitable du patrimoine national, la réalisation des aspirations et des aptitudes de toute sa population", (29) Nous sommes plutôt contraints d'adopter l'attitude que nous avons exposée dans le mémoire établi par les services du Conseil et présenté au Comité d'enquête sur la pauvreté du Sénat en juin 1969:

Le Canada est loin de s'être décidé sur la question philosophique de savoir s'il faut assurer, tout pour le moins, un niveau de vie adéquat aux membres de notre société de plein droit. Tant que nos principes seront équivoques il y aura confusion dans l'administration et les programmes. C'est ainsi que notre approche en matière de sécurité sociale et de services sociaux demeurera inutilement fragmentaire et irréfléchie; c'est ainsi aussi que durera et se perpétuera la pauvreté pour une masse de Canadiens. La situation actuelle, nous en sommes convaincus, ne changera pas tant qu'il ne s'opèrera pas une nouvelle hiérarchisation de nos valeurs. (30)

## II RECOMMANDATIONS PARTICULIERES

30. Nous allons maintenant formuler d'autres observations sur le Livre blanc, observations qui s'ajoutent aux précédentes ou les complètent.

---

(29) Livre blanc, p. 3.

(30) Mémoire, établi par les services du Conseil canadien du Bien-être, au Comité spécial d'enquête sur la pauvreté du Sénat, pp. 46-47 (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1969).



Quel que soit le rôle ultime de l'assurance-chômage en ce qui concerne le revenu annuel garanti, il n'est pas probable qu'une orientation fondamentale nouvelle soit sans retard imprimée au régime. Dans l'intervalle, il faut le plus possible passer jugement sur les détails des changements imminents qu'il est proposé d'y apporter.

31. Comme nous l'avons dit plus haut, le Conseil a recommandé que l'assurance-chômage "s'applique à tous ceux qui font partie de la main-d'oeuvre", <sup>(31)</sup> soit, les travailleurs indépendants, ainsi que les salariés comme le propose le Livre blanc. A notre avis, les arguments en faveur de l'exclusion des travailleurs indépendants sont faibles, soit:

Tout d'abord, ces travailleurs sont libres de travailler ou non; en second lieu, chacun d'eux exploite une entreprise dans un but lucratif. Or, l'assurance-chômage n'a pas pour objet d'indemniser la perte de profits. (32)

En fait, les travailleurs indépendants ne sont pas nécessairement maîtres de leurs possibilités d'emploi pour les mêmes raisons que cite le Livre blanc au sujet d'autres éléments: causes technologiques et économiques ou mesures publiques qui échappent à leur volonté. Nous ne sommes pas d'accord non plus que la façon dont ils gagnent un revenu ait quelque chose à voir avec leur besoin

---

(31) Appendice, p. 2, section 3, 1er paragraphe.

(32) Livre blanc, p. 18.

d'être protégés contre le manque à gagner. Les travailleurs indépendants autres que les pêcheurs (qui doivent bénéficier d'un régime spécial - il semblerait que l'esprit du "lucré" ne constitue pas un empêchement dans leur cas) ont aussi besoin de cette protection; ainsi en est-il, par exemple, des propriétaires de petites entreprises. En tout état de cause, tous les Canadiens qui gagnent un revenu devraient jouir de plein droit de cette protection.

32. Certes, l'application d'un régime d'assurance sociale aux travailleurs indépendants pose des difficultés. Nous croyons, cependant, que les avantages, y compris le principe de la solidarité communautaire, l'emporte sur les désavantages. Nous avons donc été heureux de noter que le ministre du Travail, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité, ait convenu de reconsidérer la question. (33)

33. Sous le régime de la loi actuelle sur l'assurance-chômage, l'assuré pensionné qui demeure capable et désireux de travail est admissible à toucher des prestations, y compris des prestations saisonnières, durant autant que 75 semaines. Selon les propositions du Livre blanc, cet assuré n'aurait plus droit aux prestations dès qu'il demande et devient autorisé à bénéficier du Régime de pensions du

---

(33) Globe and Mail, 16 septembre 1970. Ce qu'il a dit au sujet d'un régime auquel les travailleurs indépendants participeraient librement, comme dans certains pays, vaut la peine d'être examiné. Il est certainement souhaitable de maintenir le libre choix du moment qu'il ne compromet pas l'utilité du régime pour d'autres gens.

Canada ou du Québec; il serait considéré comme s'étant "volontairement" retiré de la population active. Il recevrait l'équivalent de 3 semaines de prestations, au lieu de toutes autres prestations au titre de la loi sur l'assurance-chômage, pour lui permettre de faire la soudure jusqu'à ce que sa pension lui soit servie. <sup>(34)</sup>

34. Il existe certainement des gens dénués d'autres ressources (e.g., pension patronale) qui y gagneraient à demeurer actifs, même si cela doit entraîner une réduction de leur pension du Régime de pensions du Canada ou du Québec avant leur 70e année. Nous contestons donc qu'il faille automatiquement supposer que les gens se soient "volontairement retirés de la population active" lorsqu'ils touchent cette pension. <sup>(35)</sup> S'ils veulent et peuvent vraiment travailler, ils devraient bénéficier de l'assurance-chômage; autrement, le versement de trois semaines serait, semble-t-il, un complément approprié au Régime de pensions.

35. Nous approuvons l'adhésion obligatoire des employés des organismes de bienfaisance au régime d'assurance-chômage, et non pas simplement parce que leur méthode d'organisation et de financement est en train de changer. <sup>(36)</sup> En matière de programmes sociaux, les gens de même

---

(34) Livre blanc, paragraphe 5.

(35) Les Régimes de pensions du Canada et du Québec viendront à maturité le 1er janvier 1976 et non pas 1971 comme l'affirme le Livre blanc, p. 10.

(36) Livre blanc, p. 17.

situation (en l'occurrence, les salariés et leurs employeurs) doivent avoir les mêmes droits, privilèges et obligations. Tous les gens de même catégorie doivent pouvoir ne pas participer (ce qui pourrait ruiner le régime) ou aucun ne doit pouvoir le faire.

36. La proposition portant que les provinces assurent la totalité ou n'assurent aucun de leurs employés (au lieu, comme actuellement, de n'assurer que ceux qu'elles veulent bien)<sup>(37)</sup> risque d'avoir des effets malheureux. L'assurance actuelle de 15 à 53 p.c. de leurs employés (surtout les "risques tarés") n'augure rien de bon pour l'assurance de tous leurs employés. Même si l'élimination des "risques tarés" devait renforcer le financement du régime, beaucoup s'en trouveraient pénalisés parmi ceux qui ont le plus besoin de l'assurance-chômage; en outre, l'exclusion totale des employés des provinces refuserait, plus encore même qu'aujourd'hui, cette protection à une tranche non infime de la population des provinces. Sauf erreur, le problème est d'ordre constitutionnel; il faut à tout prix le résoudre dans l'intérêt des êtres humains dont le bien-être est en jeu.

#### Admissibilité et prestations

37. La reconnaissance de la maladie et de la maternité comme causes de chômage donnant droit à l'assurance-chômage s'imposait depuis longtemps et est bienvenue; il a toujours été anormal que ne soit

---

(37) Livre blanc, p. 18.



couverte que la maladie survenant durant le chômage. Cependant, même s'il est raisonnable de limiter la durée des prestations de maternité (fait normalement prévisible), nous ne voyons pas pourquoi limiter les prestations de maladie à 15 semaines quand les pleines prestations se payent dans le cas d'autres causes de chômage. En fait, les gens qui deviendront malades durant leur chômage seront en pire situation qu'aujourd'hui alors qu'ils peuvent toucher des prestations durant toutes les 51 semaines. On considère peut-être que 15 semaines constituent la durée normale des maladies. En l'occurrence, l'extension des prestations aux 51 semaines ne coûterait guère plus et corrigerait une situation des plus inéquitables; nous demandons instamment d'étendre ainsi les prestations. (38)

38. Les conditions d'adhésion à l'assurance-chômage qui se rattachent à la durée d'activité constituent une amélioration, surtout en ce qui concerne la disposition spéciale relative aux 8 - 19 semaines. Cela aidera particulièrement les jeunes qui commencent à travailler à notre époque d'emploi incertain et d'ouvriers non qualifiés qui sont exposés à ne travailler que par intermittences. Cependant, la définition de semaine d'emploi comme étant une semaine où l'on gagne au moins \$25 et l'élimination des demi-semaines pourraient bien gêner

---

(38) Même si la disposition relative à la maladie marque un progrès, il faut noter que son application sera toujours limitée par le nombre de semaines de prestation "gagnées". Il faudra quand même un programme de prestations de maladie en espèces, comme le recommande le Conseil canadien du Bien-être (appendice, p. 1, section 2), pour couvrir le manque à gagner à long terme de tous les membres de la population active.

certaines gens qui travaillent constamment mais gagnent peu: e.g., sous-chef d'atelier marié qui a besoin de travailler régulièrement à temps partiel afin de joindre les deux bouts, mais qui ne peut le faire que 2½ ou 3 jours par semaine et qui, touchant le salaire minimum, gagne moins de \$25.<sup>(39)</sup> D'autre part, bien des gens gagnent plus de \$25 en seulement 4 heures. Il serait peut-être plus juste de définir la semaine d'emploi par référence à des unités de temps plutôt qu'au gain.

39. Le relèvement envisagé des prestations est encourageant (66 2/3 p.c. du revenu jusqu'à \$100 par semaine au lieu de 43 p.c. jusqu'à \$53). Nous tenons, cependant, à formuler les réserves suivantes:

a) La proposition ne va pas assez loin. Dans les Politiques sociales pour le Canada, Partie I, le Conseil expose ainsi ses vues:

L'assurance-chômage, et aussi, dans une large mesure, l'assurance contre les accidents du travail, ont pour but de maintenir un revenu interrompu pendant une courte période. Il est utile à l'économie, qui profite du fait que les revenus ne sont pas interrompus, comme c'est aussi, par ailleurs, dans l'intérêt des individus et des familles concernés, que l'on prenne des mesures pour protéger le standard de vie du travailleur privé de son emploi. Il faudrait, en somme, que l'on maintienne le revenu du travailleur au niveau de ses gains antérieurs quand ceux-ci sont temporairement interrompus (e.g., par le chômage ou par suite d'une incapacité de travail). On n'a pas à craindre que, dans une société où le travail est

---

(39) A l'heure actuelle, un gain hebdomadaire de moins de \$20 compte pour une demi-semaine; avant le 30 juin 1968, une pleine semaine consistait dans un gain de \$9 et plus. Loi sur l'assurance-chômage de 1969, article 45, paragraphe (7).

une source de prestige et où on encourage par tous les moyens l'acquisition de biens et de services, l'adoption de mesures de ce genre amoindrisse ou annihile le désir de travailler. Par ailleurs, quand l'incapacité de travail dure longtemps, les prestations devraient être calculées en fonction du niveau de vie général et du coût de la vie plutôt qu'en fonction des gains antérieurs ... De l'avis du Conseil, les bénéfices temporaires déterminés par rapport au revenu devraient être fixés à un palier qui soit le plus près possible de celui des gains antérieurs, peu importe que la personne concernée ait des dépendants ou non. (40)

b) Le mot "pratique" s'étend, il va de soi, de ce qui est financièrement possible, y compris un certain plafond. Le plafond devra être ajusté en fonction des "variations du revenu moyen";<sup>(41)</sup> l'ajustement devrait s'opérer de façon automatique et constante, et non pas de temps à autre au gré de l'administration.

c) Tout cela dit, il y a lieu de se demander si la prestation envisagée (indépendamment du besoin réel de la famille) est adéquate. Une baisse relative de 1/3 ou même de 1/4 du revenu, même momentanément (ce qui peut, en fait, durer un an), peut être calamiteuse. D'après une étude menée par le Conseil sur des familles de gagne-petit à Hamilton (Ontario) en 1967,<sup>(42)</sup> les épargnes totales des deux tiers des familles enquêtées variaient de nulles à moins de \$500.

---

(40) Appendice, p. 2, section 3, 1er paragraphe.

(41) Livre blanc, p. 29.

(42) Crédit à la consommation et gagne-petit (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1970).

Les familles qui gagnaient au plus \$5,000 au moment de l'enquête étaient susceptibles de dépenser plus de 80 p.c. de leur revenu brut en choses essentielles (alimentation, habillement et logement). Selon le Conseil économique du Canada, la famille dont plus de la moitié du revenu est absorbé par les nécessités essentielles se trouve probablement dans la gêne. Les familles de cette catégorie ne tardent pas à épuiser leurs réserves financières (si elles en ont) et ne peuvent longtemps se soustraire à des obligations telles que le paiement de leur loyer ou l'acquittement de leurs dettes. C'est ainsi que l'assurance-chômage ne constitue pas à elle seule une protection suffisante du "niveau de vie" malgré les prestations supérieures envisagées.

d) L'effet de l'impôt sur le revenu sur les prestations est un autre facteur dont il faut tenir compte pour déterminer si elles sont suffisantes. Le Conseil approuve l'imposition des prestations<sup>(43)</sup> et les prestations envisagées seront plus élevées qu'à l'heure actuelle même après leur imposition. Bien des prestataires, cependant, ne se trouveront pas, en fait, à toucher les 2/3 ou les 3/4 de leur gain en prestations. Comme l'impôt frappera la prestation à son versement, la possibilité d'une régularisation en fin d'année d'imposition et la modeste compensation venant de la déduction fiscale antérieure des cotisations ne consoleront guère le chômeur au moment où il a le plus besoin d'argent.

---

(43) Appendice, pp. 2-4, section 4.



40. Nous contestons certains aspects des propositions relatives à la durée des prestations:

a) L'allongement d'une à deux semaines du délai de carence nous inquiète. La perte est peut-être compensée plus tard, mais une semaine sans gain crée souvent de la gêne et deux semaines sans gain doubleraient le risque.

b) Sauf erreur, les prestations ne se verseront que durant 43 semaines au plus par année, à moins que le taux national ou régional de chômage ne dépasse 4 p.c.<sup>(44)</sup> C'est là une réduction sur les 51 semaines possibles actuelles sans égard au taux de chômage. L'explication du changement tient peut-être à l'idée que nul ne chômera plus de 43 semaines, sauf augmentation du taux de chômage. Nous nous élevons là-contre, surtout si le haut "cran" de 4 p.c. est établi. A notre avis, la période maximum de jouissance des prestations devrait demeurer 51 semaines, indépendamment du niveau de chômage. Comme la période moyenne de prestation semble être de 15 semaines, il n'en coûterait pas beaucoup plus d'étendre la protection.

c) Nous ne pouvons comprendre pourquoi la prestation accrue à l'égard des personnes à charge n'est pas accessible dès le paiement des prestations comme aujourd'hui. Tant que le Régime comporte des dispositions spéciales à l'égard des personnes à charge, l'équité exige que ces dispositions s'appliquent en tous points. Le besoin

---

(44) Livre blanc, tableau 8, p. 34.

cette prestation accrue existera certainement dès le début du manque à gagner; il serait très injuste qu'il doive intervenir un délai de carence de 5 à 7 mois avant qu'on puisse toucher la prestation accrue. Nous tenons aussi à appeler l'attention sur une curieuse particularité de la prestation envisagée à l'égard des personnes à charge, soit qu'un groupe de gens, les moins actifs, la reçoivent après une plus courte période de chômage que les autres. Les gens qui comptent 8 à 19 semaines de travail l'année précédente peuvent commencer à toucher la prestation accrue la vingt et unième semaine de chômage, mais ceux qui en comptent 20 et plus doivent attendre jusqu'à la vingt-huitième.<sup>(45)</sup> Si la proposition actuelle est acceptée, il faudrait voir à corriger cette anomalie.

#### Cotisations

41. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur la validité technique des cotisations salariales envisagées; certes, les taux inférieurs du fait de l'élargissement de la couverture de l'assurance-chômage seront des plus acceptables aux assurés actuels. Il faut clarifier, cependant, l'idée qu'elle doit dépendre "du taux moyen de chômage".<sup>(46)</sup> En outre, qu'est-ce qui justifie la réduction du taux des primes dans le cas des nouvelles catégories d'assurés?
42. Nous contestons vivement la proposition portant de tarifier à

---

(45) Ibid.

(46) Livre blanc, p. 23.

l'expérience les cotisations patronales. Il y a un faux raisonnement dans les arguments invoqués à cet égard dans le Livre blanc, raisonnement qui contredit d'autres vues qu'il exprime. Ainsi, par exemple, le Livre blanc signale dans l'introduction (et ailleurs) que le chômage échappe au contrôle des gouvernements provinciaux ou locaux, mais il affirme d'autre part que les employeurs individuellement peuvent le contrôler. Le Livre blanc fait grand état de l'avantage de la mise en commun des risques dans les cotisations salariales "parce qu'il serait injuste qu'un travailleur, qui doit accepter un emploi comportant de grands risques de mise à pied, doive assurer le fardeau que supposent ces risques".<sup>(47)</sup> Pourtant, une pénalité frappe l'employeur qui se lance, bon gré mal gré, dans une entreprise très aléatoire. Qu'arriverait-il à notre économie si aucun employeur ne s'y lançait?

43. L'application des propositions du Livre blanc exigerait probablement, du reste, une nouvelle armée de bureaucrates. Quel sera donc, en définitive, l'avantage? Les Etats-Unis sont le seul pays dont le régime d'assurance-chômage pratique la tarification à l'expérience. A cet égard, le Comité Gill a signalé ceci: "Nous n'avons constaté aucune preuve qu'un régime de cotes de mérite pourrait beaucoup réduire le chômage".<sup>(48)</sup> En outre, le Comité note certains effets indésirables:

---

(47) Livre blanc, p. 23.

(48) Rapport du Comité d'enquête relative à la loi sur l'assurance-chômage, op. cit., p. 149.

... certains éléments de preuve paraissent démontrer que le régime des cotes de mérite favorise des pratiques indésirables chez des employeurs qui peuvent s'opposer aux réclamations simplement afin d'améliorer leur situation vis-à-vis du régime. Pour les mêmes raisons, ils peuvent s'opposer à des extensions de l'assurance-chômage, désirables du point de vue social, et ils peuvent se livrer, quant à l'embauchage et au congédiement d'employés, à des pratiques visant à en amoindrir les répercussions sur le régime d'assurance-chômage. (49)

44. Au vu de ces considérations, nous demandons instamment que la tarification à l'expérience ne figure pas dans le régime d'assurance-chômage.
45. Nous avons déjà traité par le menu les modifications qu'il est proposé d'apporter aux contributions du gouvernement fédéral au régime. (50)

---

(49) Ibid., pp. 150-151.

(50) Voir paragraphe 21-28, pp. 15-21 ci-dessus.



## APPENDICE

## EXTRAITS DE L'EXPOSE LES POLITIQUES SOCIALES POUR LE CANADA, PARTIE I

LE CONSEIL CANADIEN DU BIEN-ETRE, OTTAWA, 1969

## 1. Un Plan Général; p. 38:

Les programmes de sécurité sociale ne peuvent à eux seuls garantir à tous la sécurité économique. C'est pourquoi il faut que l'Etat adopte des politiques qui favorisent l'avènement d'une économie dynamique, caractérisée par le plein emploi, de bons programmes de main-d'oeuvre et des salaires adéquats. Les recommandations du Conseil supposent l'existence de ces conditions.

2. Recommandation 7; p. 47: Que l'on adopte des mesures de sécurité sociale pour assurer une protection à tous ceux qui sont privés de revenus à cause de la maladie ou d'une incapacité temporaire de travail, y compris la maternité.

Ces nouvelles mesures de sécurité sociale pourraient se traduire, pour les employés, par un ou plusieurs programmes d'assurance sociale ou encore, pour les employeurs, par des obligations imposées par la loi. Si l'on décidait d'adopter sous une forme quelconque un régime de revenu minimum garanti, qui tiendrait compte des circonstances familiales, on pourrait avoir des programmes d'assurance sociale dont les prestations pourraient être exclusivement calculées en fonction des gains de travail. D'autre part, il est difficile d'instituer un régime d'assurance sociale en faveur des travailleurs qui sont leurs propres patrons, particulièrement en faveur de ceux qui ont une occupation saisonnière; la solution, dans ce cas, peut être soit un régime de revenu minimum garanti, soit un supplément spécial de revenu du genre de celui que le comité Gill a recommandé pour les pêcheurs. (36) Dans un mémoire présenté à la Commission royale sur la fiscalité, le Conseil affirma que l'on devrait revoir le système d'impôt sur le revenu et le modifier, s'il le fallait, afin "qu'il n'encourage les femmes mariées à exercer un emploi rémunéré ni ne les détourne de le faire". La même remarque s'applique aux mesures de sécurité sociale. Quand, dans la recommandation qui précède, on propose de suppléer à la perte de revenus en cas de maternité, c'est en vue de corriger la seule lacune importante que l'on trouve encore dans notre régime de sécurité sociale en ce qui concerne la protection à accorder à la femme qui travaille.

---

(36) Rapport du Comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage (Ottawa: L'Imprimeur de la Reine, 1962).

3. Recommandation 8: pp. 47-48: Que l'assurance-chômage et l'assurance contre les accidents du travail s'appliquent à tous ceux qui font partie de la main-d'oeuvre; et que les prestations versées en vertu de ces deux mesures correspondent mieux à la perte des gains de travail.

La recommandation faite ici au sujet des prestations de l'assurance-chômage et des accidents du travail implique que l'on considère comme revenus imposables les bénéfices de la sécurité sociale, et, dans ce cas, on peut et on doit même augmenter ces bénéfices de façon substantielle. L'assurance-chômage, et aussi, dans une large mesure, l'assurance contre les accidents du travail, ont pour but de maintenir un revenu interrompu pendant une courte période. Il est utile à l'économie, qui profite du fait que les revenus ne sont pas interrompus, comme c'est aussi, par ailleurs, dans l'intérêt des individus et des familles concernés, que l'on prenne des mesures pour protéger le standard de vie du travailleur privé de son emploi. Il faudrait, en somme, que l'on maintienne le revenu du travailleur au niveau de ses gains antérieurs quand ceux-ci sont temporairement interrompus (v.g. par le chômage ou par suite d'une incapacité de travail). On n'a pas à craindre que, dans une société où le travail est une source de prestige et où on encourage par tous les moyens l'acquisition de biens et de services, l'adoption de mesures de ce genre amoindrisse ou annihile le désir de travailler. Par ailleurs, quand l'incapacité de travail dure longtemps, les prestations devraient être calculées en fonction du niveau de vie général et du coût de la vie plutôt qu'en fonction des gains antérieurs.

Actuellement, les prestations d'assurance-chômage sont plus élevées pour ceux qui ont des dépendants que pour ceux qui n'en ont pas, ce qui fait que l'on confond la règle du maintien temporaire du revenu avec celle du calcul des bénéfices en fonction des besoins individuels et familiaux. De l'avis du Conseil, les bénéfices temporaires déterminés par rapport au revenu devraient être fixés à un palier qui soit le plus près possible de celui des gains antérieurs, peu importe que la personne concernée ait des dépendants ou non.

4. Recommandation 10; pp. 49-50: Puisque les bénéfices octroyés en vertu du régime de sécurité sociale constituent, en quelque sorte, un "revenu", ils devraient être ajoutés aux autres revenus pour les fins de l'impôt sur le revenu des particuliers, à la condition que les autres espèces de revenus qui, actuellement, échappent à l'impôt deviennent eux aussi imposables.

(1) La fin des bénéfices de la sécurité sociale, c'est de fournir un revenu, dans le cas d'une variété de circonstances difficiles. Puisque les autres sortes de revenus (v.g. les gages, les salaires, les profits, les intérêts et les rentes) sont habituellement assujettis à l'impôt

4. (suite) progressif sur le revenu, (41) la justice exige que l'on considère les bénéfices de la sécurité sociale comme étant des revenus pour les fins de l'impôt. Cette manière de voir permet de concevoir un système logique où les bénéfices de la sécurité sociale peuvent être déterminés par rapport aux autres éléments de revenu. En même temps, avec un régime d'impôt progressif sur le revenu, les bénéfices qui seraient de la sorte laissés aux moins fortunés, seraient les plus élevés possible: en effet, plus grande serait la somme des revenus d'un contribuable autres que ceux de la sécurité sociale, plus élevé deviendrait le taux d'impôt frappant les bénéfices de la sécurité sociale.

(2) Il est essentiel, évidemment, que la taxation des bénéfices de la sécurité sociale, qui échappent présentement à l'impôt, ne se fasse que si on accroît parallèlement la valeur de ces bénéfices, qui jusqu'ici, avec le système actuel d'impôt, n'était pas au moins réduite, une fois l'impôt payé. En fait, la proposition d'astreindre les bénéfices sociaux à l'impôt a pour but d'élever la valeur de ces bénéfices une fois l'impôt acquitté, ce qui est plus logique et plus équitable que ce qui existe présentement.

(3) Si l'on assimile les bénéfices de la sécurité sociale à des revenus pour fins d'impôt, il faudra que l'on puisse déduire du revenu imposable les cotisations personnelles exigées en vertu de certains programmes de sécurité sociale, si l'on veut éviter la double imposition.

(4) On peut trouver préférable, pour des raisons d'ordre pratique, de ne pas taxer les versements de l'assistance sociale qui sont calculés en fonction des besoins individuels prédéterminés de façon générale ou encore évalués pour chaque cas. On pourrait, en théorie, en calculant le montant de l'assistance sociale, tenir compte de la portion taxable, quand on fait le bilan de ce qui manque dans le budget individuel ou familial; et on pourrait ensuite fixer le montant de l'assistance qui, une fois tout ce calcul fait, devrait être versé. Mais on peut se demander si, en pratique, toute la peine que l'on se donnerait ainsi pour traiter équitablement tous les bénéficiaires de la sécurité sociale, qui sont aussi des contribuables, vaudrait l'effort administratif que cela requerrait.

---

(41) Les autres "sortes de revenus" qui ne sont pas soumises à l'impôt comprennent les gains sur le capital, certaines allocations de dépenses et certains bénéfices marginaux fournis par les compagnies.

5. Recommandation 11; pp. 50-51: Que les programmes de sécurité sociale soient financés à même le revenu général du Trésor public, sauf dans le cas des assurances sociales dont les prestations sont calculées en fonction des gains et dont les recettes devraient normalement provenir des cotisations, qui elles aussi, sont établies en fonction des mêmes gains.

Excepté les prestations d'assurance sociale basées sur les revenus gagnés, tous les bénéfices de la sécurité sociale devraient être financés à l'aide du revenu général des gouvernements. Les mesures de revenu garanti - que ce soit sous forme de "Démogrants" à taux uniformes ou d'impôt négatifs sur le revenu - et l'assistance sociale procurent des bénéfices qui ont nettement une fonction de redistribution. Or, tout mode de financement moins progressif que la structure générale des impôts contribue à amoindrir l'effet des mesures de redistribution des revenus. C'est pourquoi les programmes de revenu garanti et d'assistance sociale doivent tous être considérés comme des impôts négatifs n'ayant pas de sources spéciales de financement. En d'autres mots, les bénéfices qui n'ont aucune relation avec les revenus gagnés sont carrément analogues à des crédits imposables de taxes qui deviennent des bénéfices nets payables aux particuliers et aux familles s'ils dépassent le montant d'impôt autrement acquittable.

D'un autre côté, comme les assurances sociales basées sur le revenu fournissent des bénéfices variant proportionnellement aux gains antérieurs couverts, il n'est que juste que l'on ne se serve pas des revenus généraux du Trésor public pour en assurer le financement. Le mode de financement approprié, dans ce cas, est soit des taxes imposées aux employeurs seulement sur la base des salaires et des gages payés (comme dans l'assurance contre les accidents du travail), soit des cotisations dont le paiement est partagé entre les employeurs et les employés (comme pour l'assurance-chômage). Il peut toutefois arriver que dans l'intérêt public, on soit obligé de puiser dans les revenus généraux de l'Etat comme contribution au financement des assurances sociales.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Wednesday, October 14, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 2

Le mercredi 14 octobre 1970

Président: David Weatherhead

Parlement  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# Labour, Manpower and Immigration

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Respecting the White Paper  
on Unemployment Insurance

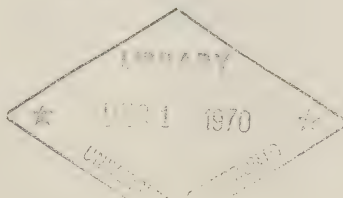
Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Arthur Portelance

and Messrs.

Alexander  
Borrie  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne

Forrestall  
Francis  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* David Weatherhead

*Vice-président:* Arthur Portelance

et Messieurs

McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy  
Paproski

Perrault  
Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Francis replaced Mr. Badanai on October 14, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Francis remplace M. Badanai le 14 octobre 1970.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

(3)

Wednesday, October 14, 1970.

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 3.40 o'clock p.m. this day. The Vice-Chairman, Mr. Portelance, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Borrie, Caccia, Dionne, Francis, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead—(10).

*Witnesses:* From the Professional Institute of the Public Service of Canada: Messrs. L. W. C. S. Barnes, Executive Director; A. Hendry, Director and Chairman of Superannuation and Insurance Committee; M. Bendel, Legal Officer.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Vice-Chairman introduced Mr. Barnes, who in turn introduced the other members of his delegation.

Mr. Barnes made an oral statement and before questioning commenced,

On motion of Mr. Francis,

*Resolved:* That the brief submitted by the Professional Institute of the Public Service of Canada in English and French, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix A-15*).

The witnesses responded to questions.

There being no further questioning, the Vice-chairman thanked the witnesses for their appearance.

At 4.25 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9.30 a.m., Thursday, September 15, 1970.

## PROCÈS-VERBAL

(3)

Le mercredi 14 octobre 1970.

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 3 h 40 de l'après-midi. Le vice-président, M. Portelance, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Borrie, Caccia, Dionne, Francis, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead—(10).

*Témoins:* de l'Institut professionnel du service public du Canada: MM. L. W. C. S. Barnes, directeur exécutif; A. Hendry, directeur et président du Comité de la pension de retraite et de l'assurance; M. Bendel, conseiller juridique.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le vice-président présente M. Barnes qui, à son tour, présente les autres membres de sa délégation.

M. Barnes fait une déclaration orale et avant d'entreprendre l'interrogatoire,

Sur proposition de M. Francis,

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais et en français et présenté par l'Institut professionnel du service public du Canada soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-15*).

Les témoins répondent aux questions.

L'interrogatoire terminé, le vice-président remercie les témoins.

A 4 h 25 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 du matin, le jeudi 15 septembre 1970.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaal

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 14, 1970.

• 1541

[Text]

**The Vice-Chairman:** Gentlemen, I think we should start. We have in front of us this afternoon the representatives from the Professional Institute of the Public Service of Canada. On my right is Mr. L.W.C.S. Barnes, Executive Director, and I would like first to welcome the Institute and to ask Mr. Barnes to introduce to us the other members of his delegation.

**Mr. L. W. C. S. Barnes (Executive Director, Professional Institute of the Public Service of Canada):** Mr. Chairman, hon. members, may I introduce on my immediate right Mr. Hendry, Director of the Institute and Chairman of our Superannuation and Insurance Committee, and on my far right, Mr. Michael Bendel, the Institute's Legal Officer.

**The Vice-Chairman:** Mr. Barnes, would you open this session with a resumé of your brief?

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, the Institute's brief deals in essence with one particular aspect of the proposals in the White Paper, and that is the impact of the proposals and the financial implications of the proposals on the professional employees of the Public Service of Canada. To this end, perhaps I might say that the Professional Institute represents some 15,000 professional employees.

The two main points which we deal with are, first, the proposal in the White Paper that coverage and premiums should be extended to certain sectors of the work force which are presently excluded from the coverage of the Unemployment Insurance Act. This would, of course, include professional public servants.

The Institute is concerned that this would in effect raise a tax because we feel it is not an insurance in the strict sense of the word if the premiums are not risk-related. And we have made a point in our brief of the relative risk of unemployment and the relative coverage value which would result from these proposals so far as they concern professional public servants.

We are not in any way opposed to the proposals to enlarge the coverage but we feel that it would be very worth while if the Committee would give some consideration to the method of financing this extended coverage. If it is in fact to be insurance, then we feel the premiums should be risk-related. If on the other hand, it is an act of social security, then we feel that the entire revenue basis of the country should be utilized to provide the necessary funds.

As we see it at the moment, a large part of the revenue base of the country would be exempt from raising support for these proposals, but on the other hand certain sectors—and our own members we feel are amongst those particular sectors—would be in effect taxed under guise of a premium for a risk which is, from all the evidence which we can see, extremely small.

That, Mr. Chairman, is the essence of our brief.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 14 octobre 1970

[Interpretation]

**Le vice-président:** Messieurs, il est temps d'ouvrir la séance. Nous entendrons, cet après-midi, le témoignage d'un représentant de l'Institut professionnel du Service public du Canada. Je vous présente, à ma droite, M. L.W.C.S. Barnes, directeur de l'exécutif, en la personne duquel j'accueille avec plaisir l'Institut et que je prierais de nous présenter les autres membres de sa délégation.

**M. L. W. C. S. Barnes (directeur de l'exécutif de l'Institut professionnel du Service public du Canada):** Monsieur le président, messieurs les députés, permettez-moi de vous présenter mon voisin de droite, M. Hendry, directeur de l'Institut et président du Comité qui étudie les questions de retraite et d'assurance et à mon extrême droite, M. Michael Bendel, conseiller juridique de l'Institut.

**Le vice-président:** Monsieur Barnes, auriez-vous l'obligeance de nous résumer d'abord votre mémoire?

**M. Barnes:** Monsieur le président, le mémoire présenté par l'Institut traite essentiellement des propositions du Livre blanc et de ses répercussions sur les propositions et les implications financières inhérentes aux propositions touchant les employés professionnels de la Fonction publique au Canada. Incidemment, l'Institut professionnel représente quelque 15,000 fonctionnaires professionnels.

Les deux questions qui ressortent de notre mémoire sont, premièrement la proposition du Livre blanc visant à étendre la couverture et les primes à certains secteurs de la population active qui ne sont pas présentement compris dans les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage. Ceci comprendrait naturellement, les fonctionnaires professionnels de la Fonction publique.

L'Institut considère que cela aurait pour effet un prélèvement d'impôt car, il ne s'agit pas selon nous d'une assurance au sens strict du mot si les primes ne sont pas correspondantes aux risques. Et nous avons cité, dans notre mémoire, le risque relatif du chômage par rapport à la valeur relative de couverture qui résulterait de ces propositions, dans la mesure où elles affectent les fonctionnaires professionnels de la Fonction publique.

Nous ne nous opposons pas le moins du monde aux propositions d'élargissement de la couverture, mais nous estimons qu'il y aurait grand avantage pour le Comité à étudier la méthode de financement de cette amplification de la couverture. S'il s'agit en réalité d'un régime d'assurance, nous estimons que les primes doivent coïncider avec les risques. Si, par contre, il s'agit de sécurité sociale, nous estimons que les crédits doivent être puisés dans l'assiette nationale afin d'assurer les fonds nécessaires.

Comme nous l'entendons présentement, les sources de revenu national seraient en grand nombre, exempter pour donner suite à ces propositions; mais, d'autre part, certains secteurs—et nos propres affiliés sont compris dans ces secteurs—seraient frappés du coût d'un impôt déguisé sous forme de primes à l'égard d'un risque qui,



[Texte]

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Barnes. Before going into questioning I would like to have someone move that the brief submitted by the Professional Institute of the Public Service of Canada, in English and French, be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings and Evidence.

**Mr. Francis:** I so move.

Motion agreed to.

**The Vice-Chairman:** Who would like to start the questioning period? Will Mr. Francis go ahead with it?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I welcome members of the delegation whom I have had the privilege of meeting previously in a personal capacity. I think the brief is commendably short, Mr. Chairman. This brief really took the word "brief" very literally and it is quite clear.

I wanted to enquire first on the question of financing. You have stated, Mr. Barnes, that you prefer to see a general revenue approach for the entire fund. Is there not really a bit of a constitutional problem in this country? When the federal government raises funds from general revenue, it has now agreed to share them with the provinces on an almost 50-50 basis. If we were to go to a general revenue method of financing, would we not have to raise \$2 for every \$1 that would be a federal contribution to this fund?

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, Dr. Francis, I quite agree this is a practical problem. This is one reason why we suggested an alternative, to apply to the employee the philosophy which the White Paper presently proposes for the employer. Employers with a high risk situation have a pro-rated...

**Mr. Francis:** In other words, you are going into employee merit rating...

**Mr. Barnes:** Yes.

**Mr. Francis:** ...which is another thing. I would like to talk about that too, but for the moment, is it not a fairly compelling argument that we really cannot use a general revenue approach for this kind of situation when the obligation is to raise \$2 in taxes for every \$1 you can direct in this channel?

**Mr. Barnes:** I think this is a very real problem. But there are still sectors of the population, even if one limits general revenue to fairly rigorous terms. For example, the self-employed professional is excluded, whereas the moment he moves into the public service in a comparably low risk situation, he is subject to the proposal. The minute he moves back into private practice again he is not.

**Mr. Francis:** He does contribute because there will be certainly a general revenue contribution. There has been

[Interprétation]

s'il faut en croire les preuves manifestes, serait extrêmement faible.

Voilà, monsieur le président, en quoi se résume notre mémoire.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Barnes. Avant d'entreprendre la ronde des questions, je demande une motion, à savoir que le mémoire déposé par l'Institut professionnel du Service public du Canada en anglais et en français, soit imprimé et annexé en appendice au compte rendu des délibérations et témoignages de ce jour.

**M. Francis:** Je propose la motion.

La motion est adoptée.

**Le vice-président:** Le moment est venu de questionner les témoins. Monsieur Francis, voulez-vous commencer?

**M. Francis:** Monsieur le président, je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux membres de la délégation que j'ai eu le privilège de rencontrer déjà à titre personnel. Ce mémoire mérite d'être signalé pour sa brièveté, monsieur le président. Il est vraiment «brev» dans toute l'acceptation du terme.

J'aimerais d'abord être éclairé sur la question du financement. Vous avez déclaré, monsieur Barnes, que vous préférez que toutes les sommes engagées soient des appropriations du revenu national. N'existe-t-il pas, en notre pays, un certain conflit constitutionnel? Lorsque le gouvernement fédéral accapare des sommes du revenu national, il se compte tenu de les partager 50-50 avec les provinces. Si nous devons puiser à même le revenu national pour le financement du régime, ne nous verrions-nous pas obligés de prélever \$2 pour \$1 de contribution de l'État à cette caisse?

**M. Barnes:** Monsieur le président, monsieur Francis, je reconnais qu'il y a là un problème d'ordre pratique. C'est pourquoi nous avons proposé une alternative: celle d'appliquer à l'employé le principe qui gouverne actuellement l'employeur suivant les propositions du Livre blanc. Les employeurs exposés à de grands risques ne sont-ils pas taxés au prorata...

**M. Francis:** Vous abordez la question de la cote de mérite de l'employé...

**M. Barnes:** Oui.

**M. Francis:** ...et c'est là une autre question. J'aime également en discuter mais, pour le moment, la question de l'emprise sur le revenu national n'est pas décisive en la matière, devant l'obligation de prélever \$2 d'impôt pour chaque dollar que l'on peut écouler par ce canal?

**M. Barnes:** Je pense que c'est là un point crucial. Mais il y a encore des segments de la population, même si nous réduisons le concept du revenu national à sa plus simple expression, par exemple, les professionnels qui travaillent à leur propre compte et qui sont exclus, qui, dès qu'ils entrent dans la Fonction publique, deviennent un risque presque nul mais sont néanmoins sujets à l'effet de la proposition. Et, dès qu'ils reprennent leur pratique privée, ils s'en affranchissent.

**M. Francis:** Le professionnel contribue car il y aura certainement contribution à même les données publiques.

[Text]

a discussion of as to whether the formula under the old act is better or not as good as the formula under the new act. I happen to be one of those that likes the formula proposed in the White Paper. So there is some general revenue contribution in any case, but to bring the program within the scope of the constitutional amendment passed in 1940, there has to be an employee contribution; otherwise it is not within the constitutional authority of the federal government to enact. You have a legal adviser among your spokesmen today. Is this not also another reason why, if we are going to have such a program, it should be financed in part by employee contributions? There is a real constitutional problem if it is not.

**Mr. Barnes:** I think the alternative, that of a risk-related employee premium comparable to the risk-related employer premium, would possibly meet the constitutional objection.

**Mr. Francis:** Let us go to that one, certainly. I am just arguing for the principle of a contribution; then I am quite prepared to say that on the face of it, if you are going to merit rate the employer contribution, there is a case for merit rating the employee contribution. However, there are one or two other circumstances; employee contribution is on a lower scale than the employer contribution, and the merit rating maximum that can be applied to the employer is such that he could never pay less than an employee is paying. So it is not quite equivalent, is it? The employer variation is a variation from equal to that of the employee to substantially above it, depending on the work experience.

**Mr. Barnes:** Yes.

**Mr. Francis:** I personally have been listening with interest to the views of different delegations on the subject of merit rating and I find this formula slightly different. Are you really in favour of merit rating as such?

**Mr. Barnes:** We feel that one of these two alternatives is the ideal situation, if spreading the cost across the entire revenue basis in constitutionally impossible under the present situation.

• 1550

**Mr. Francis:** The way you are suggesting. I am not prepared to say there is not some spreading of the whole thing, but it is a question of how much.

**Mr. Barnes:** Then we feel that there is a degree of unfairness in selecting the very low risk public service professional and excluding his peer in private practice from the option. It takes a rather arbitrary line to us, I think.

**Mr. Francis:** It is difficult under insurance programs. You take the good risk for fire, the good risk for health, the good risk automobile driver, you pool the bad and the good, and you try to do so in a way that gives as much equity as you can. If you believe in insurance then it

[Interpretation]

On a beaucoup débattu si l'ancienne formule était meilleure que la nouvelle. Il se trouve que je suis parmi ceux qui aiment la formule proposée par le Livre blanc. Il y aura donc en tout état de cause participation du contribuable; mais, pour maintenir le programme dans le cadre de l'amendement constitutionnel promulgué en 1940, l'employé doit aussi verser une cotisation. Autrement, le gouvernement fédéral n'est pas investi du pouvoir constitutionnel de décréter la loi. Vous avez parmi vos délégués, un conseiller juridique. N'est-ce pas là une autre raison pourquoi, si nous devons implanter ce genre de régime, il doit être financé en exigeant une quote-part de l'employé? ou alors il n'existe pas de véritable difficultés constitutionnelles.

**M. Barnes:** L'alternative, prévoyant une prime fondée sur le risque pour l'employé qui corresponde à la prime fondée sur le risque pour l'employeur, remplacerait sans doute l'objection constitutionnelle.

**M. Francis:** Passons pour celle-là, assurément. Je discute simplement le principe de la contribution; je suis bien prêt à concéder qu'à première vue, si vous devez calculer la quote-part de l'employeur suivant la cote du mérite, il y a également cause pour la tarification fondée sur le mérite pour la quote-part de l'employé. Toutefois, il y a un ou deux autres points à considérer: la cotisation de l'employé est calculée suivant une échelle très inférieure à celle du calcul de la quote-part de l'employeur, et le niveau le plus élevé de la tarification fondé sur le mérite pouvant être attribué à l'employeur est d'une telle nature que sa contribution ne pourrait jamais être inférieure à celle de l'employé. Il n'y a donc pas d'exact équivalent, n'est-ce pas? La variable, dans le cas de l'employeur, varie donc d'égal à très supérieure à celle de l'employé, selon l'expérience professionnelle.

**M. Barnes:** Oui.

**M. Francis:** J'ai suivi avec intérêt les exposés des diverses délégations au sujet de la tarification fondée sur le mérite et je constate que cette formule est légèrement différente. Êtes-vous vraiment en faveur de la tarification fondée sur le mérite en tant que...

**M. Barnes:** Nous estimons que l'une ou l'autre de ces alternatives serait la condition idéale, s'il est inconstitutionnellement impossible de répartir le coût sur toute l'assiette du revenu national dans la présente conjoncture.

**M. Francis:** De la façon dont vous le préconisez, je ne dirais pas qu'il puisse y avoir un étalement de ce coût, mais la question reste de savoir jusqu'à quel point.

**M. Barnes:** D'un autre côté, nous pensons qu'il n'est pas tout à fait juste de choisir les fonctionnaires professionnels qui constituent un risque très petit et d'exclure de cette option ces égaux qui travaillent dans le privé. Ceci nous paraît plutôt arbitraire.

**M. Francis:** Ceci constitue une difficulté dans le cadre des régimes d'assurance. Vous prenez les risques intéressant le cas de l'assurance-incendie, de l'assurance-santé et de l'assurance-automobile et vous réunissez les risques de qualité normale et ceux de qualité anormale et



## [Texte]

seems to me you have to move to the universal principle—as far as you can towards it.

**Mr. Barnes:** The good risk driver does, hopefully, receive some rebate for his low risk.

**Mr. Francis:** Yes, but his employer does not contribute.

One last comment, Mr. Chairman. I must say that I am chuckling a little to myself and am quite pleased to hear the public service described as low risk unemployment because, a year ago, a number of us were concerned about this matter. I note that you have indicated something like 50 out of 15,000 of your members have been affected by layoffs and it is a situation that we do not expect is likely to recur.

There is, however, always the possibility, and in some of the 50 cases of those laid off, the absence of an unemployment insurance protection did increase the hardship very substantially, did it not?

**Mr. Barnes:** Yes. I think this is a very valid point. We are in favour of the coverage but we feel that the formula for paying for it is not the option we would choose.

**Mr. Francis:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Borrie.

**Mr. Borrie:** I guess, Mr. Chairman, that Mr. Francis and Mr. Barnes have pretty well covered that last part that I was going to dig into a bit, but I made some notes while they were speaking. Mr. Barnes, you say that you think that the plan should be related to risk. Could I ask for a few more details on what you mean by "related to risk"?

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, the view of the Institute in this regard is, as I was mentioning to Dr. Francis, that as the plan presently assesses an employer as a high risk if laying off his employees at a rather high rate, it might be possible to take the newer image of this situation and, in employment such as the public service where the risk rate is normally relatively low, adjust the premiums, not perhaps in direct proportion but at least a high, low or medium scale. Otherwise, one is in fact charging a standard premium for virtually very low risk. We feel that is not the normal concept of insurance.

**Mr. Borrie:** This is what I thought you were meaning, but to my knowledge, any group-insurance comprehensive plan for employees or any health plan for employees generally does not take into consideration the health of the individual. The actuarial rate is placed over the entire group, not just those who are healthy or those who are ill. It seems rather strange that you would suggest something of this nature for this insurance whereas, I suppose, you are covered under other insurance schemes as a

## [Interprétation]

vous essayez de le faire d'une façon qui permettra d'être aussi juste que possible. Si vous croyez dans la valeur des assurances, il me semble qu'il vous faut autant que possible essayer de respecter le principe universel.

**M. Barnes:** Le conducteur qui constitue un risque normal reçoit, nous l'espérons, quelque ristourne, rabais en récompense du risque peu élevé qu'il constitue.

**M. Francis:** Oui, mais son employeur n'y contribue pas.

Je voudrais présenter un dernier commentaire, monsieur le président, et je dirais que ceci me fait un tout petit peu rire car je suis heureux que l'on décrive la Fonction publique comme un emploi constituant un domaine où il y a peu de risque de chômage car, il y a un an, un certain nombre d'entre nous s'inquiétaient à ce sujet. Je remarque que vous avez indiqué que quelque 50 sur 15,000 de vos membres ont été touchés par les mises à pied et que c'est là une situation qui, nous l'espérons, a peu de chance de se reproduire.

Pourtant, ceci est toujours possible et dans certains de ces 50 cas de mises à pied, le fait que ces personnes n'étaient pas protégées par l'assurance-chômage n'a-t-il pas eu pour résultat de rendre la situation beaucoup plus malheureuse?

**M. Barnes:** Oui. Je crois que c'est une question très pertinente. Nous sommes en faveur de la couverture des risques mais nous considérons que la formule devant servir à payer pour ceci n'est pas le choix que nous aurions fait.

**M. Francis:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** M. Borrie.

**M. Borrie:** Je suppose, monsieur le président, que M. Francis et M. Barnes ont pas mal discuté de cette partie que j'allais approfondir un peu, mais j'ai pris quelques notes pendant qu'ils parlaient. Monsieur Barnes, vous avez indiqué que vous pensez que le régime devrait être basé sur le risque. Puis-je vous demander de préciser?

**M. Barnes:** Monsieur le président, comme je l'ai indiqué à M. Francis à ce sujet, l'institut considère que du fait que le régime actuel évalue un employeur comme constituant un risque élevé si le taux des mises à pied chez lui est plutôt élevé, on pourrait alors dans un emploi tel que la Fonction publique où le taux de risque est normalement relativement bas, rajuster les primes—peut-être pas en proportion directe mais tout au moins selon une échelle divisée en haut, bas et moyen risque. Si l'on procède autrement, ce que l'on fait c'est d'imposer une prime moyenne courante pour ce qui est en fait un risque peu élevé. Nous pensons que ce n'est pas là le principe normal de l'assurance.

**M. Borrie:** C'est bien ce que je pensais que vous aviez à l'esprit, mais à ma connaissance, tout régime complet d'assurance de groupe au bénéfice des employés ou tout régime de santé ou bénéfice des employés ne prend pas en considération la santé du particulier. Le taux actuariel est imposé pour le groupe dans son ensemble et pas simplement à ceux qui sont en bonne santé et à ceux qui sont malades. Il semble assez curieux que vous préconisiez quelque chose de ce genre pour l'assurance ici

[Text]

group, where the rating is taken over-all rather than on the health or the ability of the individual.

**Mr. Barnes:** I would suggest, Mr. Chairman, that perhaps the point there is that the size of the group and the relationship of the group is the key question. If one takes a standard premium structure for the entire country then one is in fact saying that the entire work force of the country is the group.

We certainly have group insurance schemes, but they are normally related to groups of a broadly comparable risk area. If one extrapolates that to the entire population, I was wondering whether we are really talking about what is traditionally meant by "group insurance"?

**Mr. Borrie:** The White Paper takes this into consideration. Teachers and you would not be paying that great an amount. Your contributions would be much less than those in the construction industry, would they not? If my figures are correct, and I just glanced at them a moment ago, taking into consideration the tax write-off, the tax deduction, it works out to about 66 cents a week that you would be paying.

**Mr. Barnes:** I understand, Mr. Chairman, that that is an interim situation. It is not a long-term proposal, it is a phasing-in situation.

**Mr. Borrie:** Yes, but it would still be, even when graduated, less than for those in the trade industries.

**Mr. Barnes:** As I read it, just on a temporary basis, is it not? Maybe I have read it incorrectly but, as I read it, the ultimate is that the premium should be a standard figure for everyone after the initial phasing-in period. Perhaps we have read it incorrectly but this was our interpretation.

**Mr. Borrie:** However, the inclusion of your profession as employees would also provide the program with extension of coverage to those who are serving in the army, and that was considered as being a very secure position. Also, you represent only 15,000 employees or professionals. You do not represent the entire civil service, so that there are others who would be involved in this as well. This is just a small group that you are talking about, is it not, the 15,000?

**Mr. Barnes:** Yes, I am just talking of the professionals in the public service.

**Mr. Borrie:** Do you not feel that a small contribution to unemployment insurance to protect some of your own members—and, as you say in your brief, you do not know how the future is going to deal with your profession—in consideration of the unknown future, the experience of cut-backs this last year of 25,000 employees and there not being positions allocated for them, would be a

[Interpretation]

alors que je le suppose, vous êtes couverts par d'autre régime d'assurance tel que les régimes de groupe où l'établissement du taux est basé sur l'ensemble plutôt que sur la santé ou la capacité du particulier.

**M. Barnes:** Je dirais, peut-être, monsieur le président, que la question en cause essentielle ici c'est l'importance du groupe et le rapport qui existe avec le groupe. Si l'on applique une structure de prime générale, standard, pour tout le pays, on peut alors dire que lorsqu'on considère toute la population active de tout le pays comme constituant le groupe.

Nous avons très certainement des régimes d'assurance-groupe mais ils s'appliquent d'habitude à des groupes de risque généralement comparable. Si l'on étend ceci à toute la population, je me demande si nous parlons alors en fait de ce que l'on appelle traditionnellement «l'assurance-groupe»?

**M. Borrie:** Le Livre blanc prend cette question en considération. Les professeurs et vous-mêmes ne verseriez pas le même montant. Vos contributions seraient beaucoup moins élevées que celles de l'industrie de la construction, n'est-ce pas? Si mes chiffres sont exacts et—je viens d'y jeter un coup d'œil—compte tenu des déductions de taxe, d'impôt, ceci donne environ 66 cents par semaine comme montant que vous auriez à verser.

**M. Barnes:** Je comprends, monsieur le président, qu'il s'agit là d'une situation provisoire. Il ne s'agit pas d'une proposition à longue échéance, il s'agit d'une situation de transition.

**M. Borrie:** Oui, mais le montant resterait toujours, même lorsque ceci sera établi définitivement, moins élevé que pour les personnes qui exercent des métiers.

**M. Barnes:** Tel que je le comprends, sur une base simplement temporaire, est-ce que cela n'est pas le cas? Peut-être que j'ai mal interprété ceci, mais tel que je le lis, le but en fin de compte c'est que la prime devienne générale pour tout le monde après la période de mise en route, de transition à l'origine. C'était là notre interprétation.

**M. Borrie:** Toutefois, le fait d'inclure votre profession parmi les employés permettrait aussi au programme d'étendre son application, sa couverture à ceux qui font du service dans l'armée et ces derniers étaient considérés comme détenant un emploi stable, sûr. D'un autre côté, vous ne représentez que 15,000 employés ou professionnels. Vous ne représentez pas toute la Fonction publique et par conséquent, il y a d'autres personnes qui seraient groupées aussi. 15,000 personnes, n'est-ce pas un petit groupe?

**M. Barnes:** Oui, je ne parle que des professionnels dans la Fonction publique.

**M. Borrie:** Est-ce que vous ne croyez pas que d'apporter une petite contribution à l'assurance-chômage en vue de protéger certains de vos membres—et comme vous l'avez indiqué dans votre mémoire, vous ne savez pas ce que l'avenir réserve à votre profession—compte tenu de cet avenir inconnu, de ces réductions de 25,000 employés qui ont eu lieu l'année dernière sans qu'il y ait de postes



## [Texte]

very small amount to pay for the security of a man and his family in a time of unemployment?

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, this is the point—a very small contribution would. But as we read the White Paper, the suggested preferred rate for those newly-covered workers who number over a million will start at .32 per cent of their insured earnings with a maximum of 50 cents a week. It will gradually rise to the normal rate.

I think this is perhaps our only difference of view on that. Otherwise, we would completely agree with you. In other words, we support a risk-related premium.

**Mr. Borrie:** What I am trying to do is to direct you to the attitude that was taken by the Canadian Teachers' Federation yesterday. They were completely opposed to, and did not want to make, the small contribution for the benefit of all those in the working force, whereas you are not taking that position, are you?

**Mr. Barnes:** We are supporting the concept of the risk-related premium which would relate, in broad terms, the risk of the insured to the cost of the insurance. I do not know whether my colleagues would care to add anything more.

• 1600

**Mr. A. Hendry (Director and Chairman of Superannuation and Insurance Committee):** Mr. Chairman, I think we are prepared to accept our social responsibilities here, as the brief indicates. Our quarrel is really with the terminology. We are calling this insurance when we feel that it lacks the essential aspect of insurance—even of group insurance—that the premiums should be related to the risks. In the second proposal which is made we suggest that it should be, as has been discussed, financed out of general tax revenues and in that way, of course, as members of the Professional Institute we would pay our fair share.

**Mr. Borrie:** I think you would probably pay more than your fair share if it were raised under general revenues through income taxes. I must say that personally—I certainly cannot speak for the Committee—I am not sympathetic to the point of view that you take because to gain the universality that we want, or the attempt that is being made to gain it, it has to be considered in the same light as the Canada Pension Plan and health insurance schemes. We pay and hope that we will never require it, but we are prepared to contribute our portion for those who will require it. The experience rating cannot be taken into consideration because of the coverage that is required to look after a man and his family if he is unemployed.

**Mr. Barnes:** I suggest, Mr. Chairman, that in the case of the Canada Pension the analogy is slightly off; everybody does retire. The statistical risk of illness is the same. It is rather more a normal distribution sort of situation where everybody does contribute and everybody does have about the same risk and everybody does

## [Interprétation]

de prévus pour eux, constituerait une bien petite somme pour assurer la sécurité de la personne et de sa famille lorsqu'il y aurait chômage?

**M. Barnes:** Monsieur le président, c'est là la question: une très petite contribution aurait effectivement ce résultat. Mais tel que nous comprenons le Livre blanc, le taux avantageux préconisé pour ces travailleurs nouvellement protégés et qui se chiffrent à plus d'un million, commencera à .32 p. 100 de leurs gains assurés et ira jusqu'à un maximum de 50 cents par semaine. Il s'élèvera progressivement pour atteindre le taux général, normal.

Je crois que c'est là peut-être le seul point où nous différons d'opinion. Autrement, nous serions entièrement d'accord avec vous. En d'autres termes, nous sommes en faveur d'une prime en rapport avec le risque couru.

**M. Borrie:** J'essaie de vous indiquer quelle a été l'attitude de la fédération des professeurs canadiens hier. Cette dernière s'opposait entièrement au système et ne voulait pas apporter cette petite contribution au bénéfice de tous ceux qui partent de la population adulte, alors que vous, vous n'adoptez pas cette attitude, n'est-ce pas?

**M. Barnes:** Nous sommes en faveur du principe de la prime en rapport avec le risque qui assurerait une corrélation d'une façon générale, entre le risque que constitue l'assuré et le coût de l'assurance. Je ne sais pas si mes collègues voudraient ajouter quelque chose à ce que je viens de dire.

**M. A. Hendry (Directeur et président du comité des assurances et des pensions de retraite):** Monsieur le président, nous sommes prêts à assumer nos responsabilités d'ordre social comme le précise le mémoire. Notre quelle se situe au niveau de la sémantique. Nous donnons nos assurances à un régime qui n'a pas l'aspect essentiel d'une assurance ou même d'un groupe d'assurance. A vrai dire, les primes ne sont pas calculées en fonction du risque. Votre deuxième proposition, il est mis que les impôts devraient servir à financer cette assurance; en tant que membre de l'institut professionnel, nous ferions notre juste part.

**M. Borrie:** On ne peut plus parler de juste part quand on se sert de l'impôt sur le revenu. Naturellement, je ne parle pas au nom du comité mais en mon nom personnel et je ne suis pas d'accord avec le point de vue que vous soutenez parce que pour donner un caractère universel à ce régime il faut le mettre sur le même pied que le régime de pension du Canada ou les régimes d'assurance-santé. Nous versions de ces cotisations en espérant ne jamais avoir à profiter de ces assurances mais nous faisons notre part pour ceux qui en auront besoin. Naturellement, la clarification selon l'expérience ne joue pas ici en raison de la couverture exigée pour venir en aide à un homme et à sa famille lorsqu'il a cessé ses activités.

**M. Barnes:** Je propose, monsieur le président, que l'analogie proposée pour ce qui est du régime de pensions du Canada est quelque peu douteuse. Chacun doit en venir à la retraite. Du point de vue statistique, le risque de maladie reste le même. On peut parler plutôt de répartitions plus normales des cotisations. En vertu du

[Text]

stand to draw approximately the same benefits. However, we do feel this is a rather different situation. It is one specific and definable risk which is not universal for all the population.

**Mr. Borrie:** Yes. The only thing is that if we were to apply that should those senior citizens, for example, who require more attention under medical programs therefore have to pay more than you or I because we are not visiting a doctor as often as they are? To my way of thinking this is what your points really come down to and I cannot be sympathetic to your presentation.

**Mr. Barnes:** I would say that in this case we are in no way opposed to the concept of a social service but we feel that the method of financing it should apply to the whole population. For instance, we feel quite strongly because a lot of our members move in and out of the public service and a man could be an engineer in the public service today and tomorrow move into private practice as a consulting engineer and not pay any more, or a research scientist may move into a consulting job and he does not pay. There is a very definite arbitrary line here even between people in the same profession, some of whom will be paying under the proposal and some of whom will not, and we feel that if this is in fact a contribution to total social welfare, then it should be a contribution which is spread across the entire tax base in some way or other.

**Mr. Borrie:** Yes.

**Mr. Barnes:** This is really the nub of the thing.

**Mr. Borrie:** Yes. The point that you are raising has been raised by a number of other organizations; that is, to allow the self-employed to be covered under the same scheme. However, a professional who enters the employ of an organization or of a firm is required to pay unemployment insurance, is he not, but those people who leave the service and establish themselves in their own businesses are then self-employed so they do not qualify. Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Does anyone else want to ask questions? Mr. Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I did not put my hand up but I suppose...

**The Vice-Chairman:** You are next on the list, Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I suppose in view of the questions I have asked other delegates I should not be surprised at your calling on me. I find myself in a rather unusual position. I think I can say to Mr. Barnes that I cannot recall any occasion on which I have not been prepared to support appeals that the Professional Institute has made. In fact, I have been accused of being one of your representatives. However, we do not see eye to eye today. I am afraid, having been a lifelong advocate of the principle of universality—to the idea that we should all pay for these benefits whether

[Interpretation]

régime, chacun verse sa cotisation et tous les assurés ont à peu près le même risque tout en pouvant s'attendre à retirer approximativement les mêmes prestations. Toutefois, nous estimons qu'il s'agit là d'une situation différente. Nous visons un risque bien précis qui ne frappera pas l'ensemble de la population.

**M. Borrie:** Dans l'hypothèse de l'adoption de ce régime, faudra-t-il aux citoyens plus âgés déboursier davantage, vu qu'ils ont besoin d'une attention plus spéciale. Dans le cadre des programmes médicaux? Devront-ils payer plus que nous qui ne rendons pas souvent visite au médecin? Pour conclusion, je n'aime pas du tout cette façon de voir les choses.

**M. Barnes:** Dans ce cas, nous ne nous opposons pas au concept du service social, mais nous estimons que le financement doit en être assumé par l'ensemble de la population, l'argument qui médite en faveur de notre position est le suivant. Bien des membres de l'institut professionnel sont de la fonction publique et entre dans le secteur privé; à ce moment-là les ingénieurs ou professionnels ne versent plus leurs cotisations. Par ailleurs, même parmi ceux qui partagent la même profession, il en est qui paieront en vertu de la proposition et d'autres qui s'en abstiendront. Hors, nous estimons que si ce doit être une contribution à l'ensemble du bien-être social elle doit s'étendre à l'entière structure fiscale.

**M. Borrie:** Oui.

**M. Barnes:** Vous avez vraiment touché au cœur du problème.

**M. Borrie:** Oui. Vous avez soulevé une question sur laquelle s'est penché bon nombre d'organismes. Il faudrait permettre, disent-ils, aux gens à leur propre compte d'être couverts en vertu du même régime. Toutefois, un professionnel qui est employé par un organisme ou une firme doit verser les cotisations d'assurance-chômage, n'est-ce pas? Cependant, les fonctionnaires qui quittent la Fonction publique établissent à leur propre compte et dès lors ne sont plus admissibles. Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le vice-président:** D'autres questions, messieurs? Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je n'ai pas levé la main mais je pourrais...

**Le vice-président:** Vous êtes le prochain sur la liste, monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je ne devrais pas me surprendre de votre invitation étant donné la nature des questions que j'ai posées aux autres délégués. Je me trouve placer dans une drôle de situation. D'ailleurs, M. Barnes voudra bien noter que je n'ai jamais eu l'occasion de ne pas appuyer les appels qu'a interjeté l'institut professionnel. On m'a même accusé d'être l'un de vos représentants. Toutefois, nous ne sommes pas sur les mêmes longueurs d'onde, aujourd'hui. Toute ma vie, je me suis porté le défenseur acharné du principe de l'universalité en vertu duquel il faut tous verser des cotisa-



## [Texte]

we are likely to suffer or not—that I cannot accept the proposition that we should not go along with this plan. I will come to my question in a moment or two. I quite agree with the position that there could be something better. It could be a guaranteed income plan. However, that phrase is subject to so many definitions that I sometimes despair of our ever reaching agreement on what we mean by it. I accept your point that universality really means what it says, that everybody should be in, and that is what you are saying, but in view of one of the facts of life, namely, that we have to move step by step, especially with the Liberal government in power, is this not better than what we now have? Is it not better to extend the area of coverage? There are people who now have to pay unemployment insurance who say, "Why should we pay? We do not suffer from it." Granted, once we get the teachers and public servants in, it will be time to argue to get more people in as well. Do you not think there is a philosophical case for this proposition? I do not know whether you want to interrupt me and say anything at this point.

At any rate, I will go on and put the other question I wish to put. You seem to give only two choices; either leave public servants out of unemployment insurance or have unemployment insurance paid for completely out of general tax revenues. Would it be a compromise that would suit you if we kept you in the plan but came up with a financing arrangement that would come a little closer to general revenue? I mean by having the government pay into the fund from the first dollar, for example, rather than at the 4 per cent level.

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, I find myself in the very strange position of philosophically disagreeing with Mr. Knowles. What he said is a most unlikely situation.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** This is Survival Day. We will make it.

**Mr. Barnes:** Yes. This is actually the situation. Our members across the country do feel rather strongly on this particular point and I think your last suggestion is perhaps not unrelated to the third alternative, which we call risk related. In order words, something which in the end would reduce the financial impact to something which has a closer relationship to the risk situation and it would bring it down to a more nominal figure. I do not know whether my colleagues have any thoughts on this or not.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I did not comment on the part of your brief that concerns applying the risk relating principle. My reason, of course, was that I have been objecting to experience rating on the employer side.

Mind, you, I have asked some of the employers: if we have it for the employers is it not logical to have it for employees as well? But I still think we get away from

## [Interprétation]

tions qui donnent droit aux prestations, peu importe que nous en profitions un jour ou non. Je n'appuis donc pas la proposition portant qu'il nous faut refuser ces régimes. En revanche, on convient qu'il pourrait y avoir une formule supérieure. Il pourrait être en effet un régime de revenu annuel garanti. Toutefois, cette phrase est sujette à tellement de définitions que je désespère parfois qu'on en vienne à un accord sur sa signification. J'admets que le concept d'universalité ne prête pas à confusion que tout et chacun doivent être compris dans le régime et c'est bien ce que vous dites d'ailleurs. Mais étant donné que nous devons procéder pas à pas dans le cadre du gouvernement libéral actuel ce régime proposé n'est-il pas supérieur à celui que nous avons? N'est-il pas préférable d'étendre la portée de l'assurance? Parmi ceux qui versent des cotisations à l'assurance-chômage, il y en a qui se posent la question suivante: «Pourquoi devons-nous payer puisque nous ne souffrons pas du chômage?». En revanche, quand les professeurs et les fonctionnaires profiteront du régime, il serait grand temps d'y faire rentrer d'autres gens. Ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'un argument philosophique qui médite en faveur de cette proposition? J'ignore si vous voulez m'interrompre ou apporter des précisions.

De toute façon, j'aborderai une autre question. Vous semblez proposer qu'une alternative: ne pas faire entrer ces fonctionnaires dans l'assurance-chômage ou faire payer cette assurance par la collectivité qui sera frappée d'impôt. Ne pourrions-nous pas arriver à un compromis qui satisfasse tout le monde en gardant le même régime mais en adoptant un autre système de financement qui se rapprocherait davantage du revenu général? Je m'explique: le gouvernement verserait à la caisse le premier dollars, par exemple au lieu de contribuer à 4 p. 100.

**M. Barnes:** Monsieur le président, je me vois placer dans une situation très étrange où je me vois en profond désaccord philosophique avec les propos de M. Knowles. Ces déclarations portent sur une situation fort hypothétique.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il s'agit du jour de la survivance. Nous atteindrons notre but.

**M. Barnes:** Oui. Vous faites une juste description de la situation. Dans tout le Canada les députés ont des sentiments très précis dans cette question et, à mon avis, votre dernière proposition se rapporte vraisemblablement au troisième choix que nous appelons les primes calculées en fonction du risque. En d'autres termes, les répercussions financières en seraient réduites nous aurions un régime calculé en fonction du risque, ce qui nous rapprocherait d'une valeur nominale. Messieurs auriez-vous quelques précisions à ce sujet?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je n'ai pas commenté cette partie de votre mémoire qui traite de l'application du principe du calcul des primes en fonction du risque. Évidemment, je m'étais toujours opposé à la clarification selon l'expérience du côté de l'employeur.

J'ai posé la question suivante à certains employeurs: si nous l'avons pour les employeurs, n'est-il pas logique de l'avoir pour les employés également? Mais je crois tou-

## [Text]

the social nature of this program. Now you rightly say that this is one of the problems, that we have confused insurance with a social program. Already there is a millennium coming when we will wipe it all out and bring in a perfect society, but that is a year or two away.

At the moment I wonder if it would not create more problems than it would solve to try to establish experience ratings for employees. Would it not create more sense of grievance, how would you administer it, and would it not be better instead to make it universal and not have experience rating on either side? That is my view on that. I did not touch on that question because I was hoping that at least we could get agreement on that other point, that it would make the plan more acceptable to you if there were more general tax revenue put into it, whether on a 50-50-20 basis as it now is, or a 50-50-50 basis, or government money from the first.

I am not objecting to your commenting on my remarks on experience rating, but I hope I do have your agreement that the plan would be more acceptable to you if the financing involved a larger element of general taxation.

**Mr. Barnes:** This would come nearer to the situation which we envisage, and I think my colleagues are in accord that this quite definitely would get closer to the universality concept. Also, if I might make the point, Mr. Chairman, with regard to other benefits provided in the Act, coverage during sickness and pregnancy, the public service at least has in effect already been taxed in this regard. To use the Treasury Board's delightful word, they have had their salaries 'abated' in order to provide sickness coverage. They already are paying for coverage in terms of sick leave by abated salaries. So with the sole exception of the coverage during pregnancy the sickness coverage really is something which is already being paid for by public servants under the terms of their collective agreement at the cost of marginally reduced salaries.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You have made reference to this in your brief and I welcome that. Indeed I had the feeling it would have been better yesterday when the Canadian Teachers' Federation were here that instead of spending the whole afternoon trying to stop the waves—you know, this thing is coming—we had dealt with the features of the plan that need some special attention because of the teacher situation. In the same vein, I think you people have the right to ask that things such as you have just mentioned be considered in any plan.

**Mr. Borrie:** I have a supplementary to that, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** If Mr. Knowles does not mind.

**Mr. Borrie:** You say that at the moment your salary is abated to look after sickness coverage. Would it not stand to reason that in your next negotiation for a contract, being covered under unemployment insurance for sickness and pregnancies, you would try to draw a better agreement with Treasury Board so that there would not be such an abatement?

## [Interpretation]

jours que nous nous éloignons du côté social de ce programme. Vous dites avec raison que c'est un des problèmes, à savoir que nous avons mélangé le concept d'assurance avec celui d'un programme social. Nous en arriverons déjà à un grand règne lorsque nous aurons tout nettoyé pour en arriver à une société parfaite, mais ce ne sera pas avant un ou deux ans.

Je me demande actuellement si l'effet d'essayer détailler des cotes d'expérience pour les employés ne créerait pas plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Ne créerait-il pas une atmosphère de grief, comment l'administreriez-vous et ne serait-il pas préférable de le rendre universel et de supprimer la cote d'expérience pour les deux côtés? C'est mon opinion. Je n'ai pas parlé de cette question parce que j'espérais que nous pourrions au moins tomber d'accord sur cet autre point, à savoir que le régime serait plus acceptable pour vous s'il comportait plus de recettes fiscales générales, que ce soit sur une base de 50-50-20, comme c'est le cas actuellement, ou une base de 50-50-50, ou de l'argent de l'état, dès le début.

Je ne m'oppose pas à ce que vous fassiez des commentaires sur mes remarques concernant la cote d'expérience, mais j'espère que vous serez d'accord pour dire que le régime serait plus acceptable de votre point de vue si le financement comportait une plus grande partie d'imposition générale.

**M. Barnes:** Nous nous rapprocherions de la situation que nous envisageons, et je crois que mes collègues sont d'accord pour dire que nous nous rapprocherions très certainement du concept d'universalité. De plus, monsieur le président, pour ce qui est des autres prestations prévues par la loi durant les périodes de maladie et de grossesse, on a déjà taxé au moins la Fonction publique à cette fin. Le Conseil du Trésor a déjà procédé à des déductions pour couvrir les prestations de maladie. Donc, à la seule exception des prestations de grossesse, la Fonction publique paie déjà ces prestations de maladie en vertu de ces conventions collectives sous forme de déductions salariales.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous en avez parlé dans votre mémoire et j'en suis heureux. En fait, j'ai l'impression qu'il aurait été préférable hier lorsque la Fédération canadienne des enseignants était venue témoigner, au lieu de passer tout l'après-midi à essayer d'arrêter les vagues, que nous ayons parlé des points du régime qui demandaient une attention spéciale par suite de la situation des enseignants. De même, je crois que vous avez le droit de demander que des points comme ceux que vous venez de mentionner soient étudiés dans le cadre de tout régime.

**M. Borrie:** J'aurais une question complémentaire à poser, monsieur le président.

**Le vice-président:** Si M. Knowles y consent.

**M. Borrie:** Vous dites qu'on fait actuellement des déductions de votre salaire pour absorber le coût des prestations de maladie. Ne serait-il pas raisonnable que, lors de votre prochaine négociation, comme le régime d'assurance-chômage prévoit des prestations de maladie et de grossesse pour vous, vous essayiez d'obtenir une meilleure convention avec le Conseil du Trésor de sorte qu'il n'y ait pas de telles déductions?



## [Texte]

**Mr. Barnes:** We might well try, Mr. Chairman, but we cannot draw any firm conclusion as to what we are likely to get from the Treasury Board. They will probably have a new set of guidelines by then.

**An hon. Member:** Two per cent.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You have done pretty well under the 6 per cent guideline.

**The Vice-Chairman:** Are there any more questions?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In fact, you have done better under arbitration than I thought you would do.

**Mr. Alexander:** I have a couple of questions. I came in a little late but I think I get the gist of the brief. You say that you are covered now under your several agreements. I think my friend just put this question to you, but in the long run would it not be cheaper for you, keeping in mind the figures that have been expressed in the brief, to become involved with the proposed unemployment insurance scheme? Would it be cheaper to become involved with unemployment insurance, or is this still an expensive item when it comes to terms of abatement? I do not know what you pay now but it appears that this is an extremely reasonable scheme. If I understand the figure correctly that was thrown out a little earlier, it was something like 66 cents per week. Have you figures to bring forward which would show a comparison?

**Mr. Barnes:** Mr. Chairman, it is difficult to make a comparison because, essentially, the total abatement covers all of what one probably calls fringe benefits—severance pay, sickness and so on. I do not really have a meaningful figure that would relate just to this specific point, duplicating this particular piece of coverage.

**Mr. Alexander:** You state in your brief that it is rather the role of taxation, not of insurance, to help create a more just society. In other words, what you are saying is that if any scheme like this is proposed in order to have true universality it should come out of the general revenue.

**Mr. Barnes:** In essence, yes.

**Mr. Alexander:** You feel perhaps that in no small way you could become what has been commonly expressed as being your brother's keeper, and you would rather be your brother's keeper under general revenue than with an unemployment insurance scheme.

**Mr. Barnes:** Under general revenue, yes.

**Mr. Alexander:** Thank you. I do not have any further questions, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask Mr. Barnes as a private citizen rather than representing the Institute, whether he would endorse the concept of universality.

**Mr. Barnes:** As a private citizen, I would endorse universality. I think this is a basic philosophy. This is social protection which should be paid for by the community and provided to the community. Looking at it as a pri-

## [Interprétation]

**M. Barnes:** Nous pouvons essayer, monsieur le président, mais nous ne pouvons pas savoir ce que nous pourrions retirer du Conseil du Trésor. Il aura probablement alors de nouvelles lignes de conduite.

**Une voix:** 2 p. 100.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous vous en êtes tiré assez bien avec la politique de 6 p. 100.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** En fait, vous vous en êtes mieux tiré avec l'arbitrage que je ne le prévoyais.

**M. Alexander:** J'aurais quelques questions à poser. Je suis arrivé un peu en retard, mais je crois connaître le sens du mémoire. Vous dites que vous êtes actuellement couvert en vertu de vos nombreuses conventions. Je crois que mon ami vous a posé la question, mais, à la longue, ne serait-il pas plus avantageux pour vous, en tenant compte des chiffres que vous avez indiqués dans votre mémoire, de participer au régime d'assurance-chômage proposé? Ne serait-il pas plus économique de participer à l'assurance-chômage, ou s'agirait-il encore de déductions coûteuses? Je ne sais ce que vous payez maintenant, mais le régime paraît extrêmement raisonnable. Si j'ai bien compris le chiffre qu'on a mentionné un peu plus tôt, il serait de 66c. par semaine. Avez-vous des chiffres qui pourraient servir de comparaison?

**M. Barnes:** Monsieur le président, il est difficile de faire une comparaison parce qu'en fait le montant total des déductions comprend tout ce qu'on pourrait probablement appelé les avantages sociaux, l'indemnité de fin d'emploi, la maladie, ainsi de suite. Je n'ai pas de chiffres significatifs sur ce point précis.

**M. Alexander:** Vous dites dans votre mémoire que c'est plutôt le rôle de l'imposition, non de l'assurance, d'aider à créer une société plus juste. Autrement dit, vous dites que, pour avoir un vrai concept d'universalité, un régime comme celui qui est proposé ici devrait être défrayé à même les recettes générales.

**M. Barnes:** En gros, oui.

**M. Alexander:** Vous croyez peut-être qu'en aucune façon vous pourriez détenir ce qu'on pourrait appeler communément le gardien de votre frère et vous préféreriez le devenir grâce aux recettes générales plutôt qu'à un régime d'assurance-chômage.

**M. Barnes:** Des recettes générales, oui.

**M. Alexander:** Merci. Je n'ai plus de questions, monsieur le président.

**Le vice-président:** M. Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président. J'aimerais demander à M. Barnes si, en tant que citoyen individuel plutôt qu'en tant de représentant de l'institut, il appuierait le concept d'universalité.

**M. Barnes:** En tant que citoyen individuel, j'appuierais le concept d'universalité. Je crois que c'est un concept de base. C'est une protection sociale qui devrait être payée par la collectivité et fournie à la collectivité. Que je

[Text]

vate citizen or as Executive Director of the Institute, I do not really see any conflict there. I think the views are the same.

**Mr. Caccia:** Would you agree that the social insurance scheme cannot be compared in premiums and benefits to private insurance schemes?

**Mr. Barnes:** We feel perhaps, Mr. Chairman, that this really rather falls between two stools. The description is in terms of insurance in the rather classical concept of insurance, yet perhaps the philosophy behind it is not that of insurance. I think, as my colleague was saying a little while ago, this is really where our problem comes—that we are using a set of terminology customarily associated with the classical titles, risk-related insurance and perhaps this is not really what we are really supposed to be thinking about. We are supposed to be thinking in terms of social service, in which case then the terminology is wrong rather than the philosophy.

**Mr. Caccia:** Perhaps there is then a difference in the interpretation of the word "insurance" when it is a private service and when it is a social public service. Would you agree that perhaps there is a broader scope to a social type of insurance in the definition of the word "insurance"?

**Mr. Barnes:** I think this is true but, here again, I think that the proposal does not really follow up on that lead because it does limit the number of people who are paying premiums and absolves certain sectors of the community, certain sectors of the revenue base, from any responsibility in this social commitment.

**Mr. Caccia:** Which sectors are exempted other than the self-employed?

• 1620

**Mr. Barnes:** The self-employed, and industry in relation to its employers, are making a contribution, but not as a part of the basic tax revenue. You could have a large corporation, a big industrial concern, whose profits may be millions, but its contribution is strictly limited to the number of employees it happens to have. That is an area, I think, where you could have...

**Mr. Caccia:** As far as the corporate sector is concerned, are you aware that it contributes to the old age pension, for instance?

**Mr. Barnes:** Yes, as of course do all taxpayers.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** At a lower rate.

**Mr. Caccia:** There is a contribution on the part of the corporate segment to another social scheme which is not taken care of by the individual taxpayer at large.

**Mr. Barnes:** Perhaps this approach will be acceptable in this particular case, but as we read the White Paper, it does not really propose that that situation should exist.

[Interpretation]

l'envisage en tant que citoyen individuel ou en tant que directeur exécutif de l'Institut, je ne vois vraiment aucun conflit entre les deux positions. Je crois que les vues sont les mêmes.

**M. Caccia:** Seriez-vous d'accord pour dire que le programme d'assurance sociale ne peut pas se comparer pour ce qui est des primes et des avantages au programme privé d'assurance?

**M. Barnes:** Nous croyons peut-être, monsieur le président, que cette question est plutôt un entre-deux. La description se fonde sur le concept plutôt classique de l'assurance, mais la philosophie sous-jacente n'est peut-être pas celle de l'assurance. Je crois, comme l'a dit mon collègue il y a quelques instants, que c'est vraiment de là que vient notre problème, à savoir que nous nous servons d'un ensemble de termes ordinairement associés au titre classique, l'assurance en fonction des risques, et ce n'est peut-être pas vraiment ce à quoi nous serions vraiment censés penser. Nous devrions l'envisager comme un service social, et, dans ce cas, c'est la terminologie qui serait fautive plutôt que la philosophie sous-jacente.

**M. Caccia:** Peut-être y a-t-il alors une différence d'interprétation du terme «assurance» lorsqu'il s'agit d'un service privé et lorsqu'il s'agit d'un service public social. Seriez-vous d'accord pour dire que la définition du terme «assurance» est plus vaste quand il s'agit d'une assurance sociale?

**M. Barnes:** Je crois que c'est exact mais aussi que la proposition ne suit vraiment pas cet énoncé parce qu'elle limite le nombre de gens qui paient les primes et exempte certains secteurs de la collectivité, certains niveaux de revenus, de toute responsabilité dans cet engagement social.

**M. Caccia:** Quels secteurs autres que les travailleurs autonomes sont exemptés?

**M. Barnes:** Les travailleurs autonomes, et l'industrie fait une contribution en rapport avec ces employeurs, mais non comme une partie des recettes fiscales de base. Vous pourriez avoir une grande société, un grand complexe industriel, dont les bénéfices se situeraient dans les millions, mais sa contribution est strictement limitée au nombre d'employés qu'elle s'adonne à avoir à son service. C'est un domaine où, je crois, vous pourriez avoir...

**M. Caccia:** Savez-vous que le secteur des sociétés contribue à la pension de vieillesse, par exemple?

**M. Barnes:** Oui, comme tous les contribuables.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** A un taux inférieur.

**M. Caccia:** Ce secteur contribue également à un autre régime social que ne défraie pas le contribuable individuel en général.

**M. Barnes:** Peut-être cette méthode sera-t-elle acceptable dans ce cas particulier, mais, selon nous, le Livre blanc ne prétend pas vraiment que cette situation devrait exister.

## [Texte]

**Mr. Caccia:** The employer is going to share in this contribution to unemployment insurance.

**Mr. Barnes:** It is not in relation to his ability, but strictly in relation to the arithmetical count of the number of his employees. You could have a very large financial organization with very few employees that would make a very small contribution.

**Mr. Caccia:** In this way it comes as close as possible to a private insurance scheme.

**Mr. Barnes:** Yes.

**Mr. Caccia:** This is the one that you would endorse.

**Mr. Barnes:** Yes. In other words, the private insurance philosophy relates to the employer in this regard, but it does not relate to the employee in his risk situation.

**Mr. Caccia:** Yes, that is right. It is a combination of both, but if I understand you correctly, as a citizen in this community you endorse the concept of universality.

**Mr. Barnes:** Yes, I do.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Are there any more questions?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I would just like to say, Mr. Chairman, that I am very happy about the wide measure of support we are getting in the hearings of this Committee for something that might be called a guaranteed income plan or a plan under which society as a whole will accept responsibility for a better day, and I say—not with tongue in cheek; I mean it—that I gather our delegates here today are not just asking to save money.

The might save 50 or 75 cents a week if they were not covered under this, but they might have to pay \$2 or \$3 a week in taxation if we had the other kind of plan, so when the day comes when we have a guaranteed income plan before one of the committees of this House, we are going to start off with a whole battalion of supporters—the Manufacturers' Association, the Chamber of Commerce, the teachers, the civil servants, and everybody.

**Mr. Alexander:** The lawyers, the doctors, and the politicians.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I also hope, in view of our general view in this Committee that it should be universal, that when we get around to it, Mr. Chairman, we will make sure that we pay into this ourselves. Do you agree?

**The Vice-Chairman:** Mr. Borrie.

**Mr. Borrie:** The point in your brief on page 3 that says:

It would be grossly unfair to public servants, who are only very marginally liable to the risk...

of unemployment, seems to me to open up a completely new scope, because if you are provided the loop-hole of not making a contribution, I can probably—and we could all do the same thing—go through Ottawa and talk to

## [Interprétation]

**M. Caccia:** L'employeur participera à cette contribution à l'assurance-chômage.

**M. Barnes:** Pas en fonction de sa faculté contributive, mais strictement suivant le compte arithmétique du nombre de ses employés. Vous pourriez avoir une très grande entreprise financière qui ne compterait que très peu d'employés et dont la contribution serait très petite.

**M. Caccia:** Ce qui rejoint dans la mesure du possible un régime privé d'assurance.

**M. Barnes:** Oui.

**M. Caccia:** C'est le seul que vous appuieriez.

**M. Barnes:** Oui. Autrement dit, la philosophie privée de l'assurance parle de l'employeur sous cet aspect, mais non de l'employé suivant ces risques.

**M. Caccia:** Oui, c'est exact. C'est une combinaison des deux, mais, si je vous comprends bien, en tant que citoyen de cette collectivité, vous appuyez le concept d'universalité.

**M. Barnes:** Oui, en effet.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'aimerais tout simplement dire, monsieur le président, que je suis très heureux de l'appui considérable que nous obtenons aux audiences de ce Comité pour ce qui pourrait s'appeler un régime de revenu garanti ou un régime en vertu duquel la société accepterait dans son ensemble la responsabilité d'accéder à un vie plus rose, et je crois sincèrement que nos délégués ici aujourd'hui ne demandent pas seulement à économiser de l'argent.

Ils économiseront peut-être 50 ou 75c par semaine s'ils ne sont pas couverts par le régime, mais ils paieraient deux dollars ou trois dollars par semaine en impôt si nous adoptions l'autre genre de régime. Ainsi, lorsqu'un des Comités de la Chambre sera saisi d'un régime de revenu garanti, nous aurons déjà tout un bataillon de partisans, l'Association des manufacturiers, la Chambre de commerce, les enseignants, les fonctionnaires, et tout le monde.

**M. Alexander:** Les avocats, les médecins et les politiciens.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'espère également, vu que l'opinion générale de ce Comité est favorable au principe d'universalité, que, lorsque nous en viendrons à ce point, monsieur le président, nous nous assurerons de payer également. D'accord?

**Le vice-président:** Monsieur Borrie.

**M. Borrie:** A la page 3 de votre mémoire, vous dites:

Il serait très injuste pour les fonctionnaires, qui ne sont que très peu exposés au risque...

le chômage, c'est qu'il me semble ouvrir un horizon complètement nouveau parce que, si on vous fournit la possibilité de ne pas contribuer, je pourrais probablement me promener à Ottawa et parler aux commis qui travaillent



**[Text]**

clerks who are working in furniture and grocery stores and find that they have also had a long tenure of employment. There are also tradesmen who have long tenures of employment depending on the type of firm they are working for, if it is not a brokerage type of construction firm. Therefore, if the allowance that you are requesting is given to you, then surely we would have to extend that same privilege to others in the working force.

Can you imagine the cost of trying to bring in a regulation of long-term employment or of marginal risk of unemployment? I would say that it would be an impossible task for the Commission to try to come up with a formula that would be acceptable to all people, and which would include you. Again I am giving my personal opinion. This is one of the reasons why I am not too sympathetic to the request that you be given that consideration.

**The Vice-Chairman:** Is that all, Mr. Borrie?

**Mr. Borrie:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Are there any more questions, gentlemen?

**Mr. Alexander:** I have a question on a point of information and I know this is highly irregular. I listened to Mr. Borrie and he made a great contribution to this Committee.

Do you not think the same problems would exist with respect to the White Paper proposal which calls for experience rating on employers? Can you not see a whole world of administrative frustration in that area too?

I just want to throw that out, Mr. Chairman.

**Mr. Borrie:** This is one of the reasons why, in the first session that we had, I was quite concerned about the experience rating for employers.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If we are going to be universal, let us be universal.

**Mr. Borrie:** This is exactly what I am getting at.

**Mr. Alexander:** That is what Gill says.

**The Vice-Chairman:** Gentlemen, if there are no more questions, on your behalf I will thank the witnesses for their appearance and contribution to this Committee.

Before leaving, I am told that tomorrow morning at 9.30 we will be hearing the Quebec Employers Council, and we should also have their briefs by tomorrow morning.

Later this afternoon we are supposed to receive the brief from the Public Service Alliance of Canada. As the third group tomorrow, we have the Canadian Hospital Association, and we already have their brief. I think you all have it.

The meeting is adjourned until tomorrow morning at 9.30.

**[Interpretation]**

dans les magasins d'ameublement et dans les épiceries et découvrir qu'ils détiennent également leur emploi depuis longtemps. Il y a aussi les gens du métier qui détiennent leur emploi depuis longtemps, suivant le genre d'entreprise pour laquelle ils travaillent. C'est pourquoi, si nous vous accordons ce que vous demandez, nous devrions certainement accorder le même privilège à d'autres secteurs de la population active.

Pouvez-vous vous imaginer ce qu'il en coûterait pour réglementer l'emploi à long terme ou des faibles risques de chômage? Je crois qu'il serait impossible que la Commission en arrive à une formule qui satisferait tous les gens, y compris vous. Je vous donne mon opinion personnelle. C'est une des raisons pour lesquelles je ne trouve pas votre demande tellement attrayante.

**Le vice-président:** Avez-vous terminé, monsieur Borrie?

**M. Borrie:** Merci.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs?

**M. Alexander:** J'aimerais poser une question pour me renseigner, et je sais que c'est très irrégulier. J'écoutais monsieur Borrie, qui a beaucoup apporté à ce Comité.

Ne croyez-vous pas que nous rencontrions les mêmes problèmes au sujet de la proposition du Livre blanc qui prévoit une cote d'expérience chez les employeurs? N'entreprenez-vous pas tout un monde de difficultés administratives dans ce domaine également?

Je voulais tout simplement le souligner, monsieur le président.

**M. Borrie:** C'est une des raisons pour lesquelles, lors de la première session, j'étais très préoccupé par la cote d'expérience chez les employeurs.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si nous allons adopter le principe de l'universalité, adoptons-le jusqu'au bout.

**M. Borrie:** C'est exactement ce que j'essaie de dire.

**M. Alexander:** C'est ce que dit Gill.

**Le vice-président:** Messieurs, s'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier les témoins en votre nom d'être venus témoigner devant ce Comité.

Avant que nous partions, j'aimerais annoncer que, demain matin, à 9 heures et demi, nous entendrons le Conseil des employeurs du Québec, et nous devrions avoir reçu leurs mémoires demain matin.

Plus tard, cet après-midi, nous sommes sensés recevoir le mémoire de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Comme troisième groupe, demain, nous entendrons l'Association canadienne des hôpitaux, dont nous avons déjà reçu le mémoire. Je crois que vous en avez tous un exemplaire.

La séance est levée jusqu'à demain matin, jusqu'à 9h30.



## APPENDIX "A-15"

## APPENDICE «A-15»

Brief by the Professional Institute of the Public Service of Canada to the House of Commons Committee on Labour, Manpower and Immigration on the White Paper on Unemployment Insurance.

1. The Professional Institute of the Public Service of Canada appreciates this opportunity of presenting its views on the White Paper on Unemployment Insurance to the Honourable Members of the House of Commons Committee on Labour, Manpower and Immigration.

2. The Professional Institute is the certified bargaining agent for approximately fifteen thousand (15,000) professional employees of the federal government. The membership of the Institute spans virtually the entire spectrum of academic disciplines and includes employees both of the main government departments and of separate agencies such as the National Research Council, Defence Research Board, National Film Board, etc.

3. The proposal in the White Paper which is of principal concern to the Professional Institute is that public servants should be required to contribute to the Unemployment Insurance Fund. Traditionally, public servants have been excluded from the scope of the Unemployment Insurance Act. The White Paper sets out two lines of argument in support of this proposal. Firstly, the White Paper states as follows:

"Economic and psychological insecurity is now facing not only the skilled and semi-skilled workers but also the clerks and professionals. For example: public servants are finding themselves declared redundant; teachers are discovering in some parts of the country that they are in "surplus supply."

Secondly, the following statement is made:

"Universality of coverage, which will add 1,160,000 members to the plan, in some respects calls upon the good will and responsibility of more fortunate, better-placed Canadians toward those who through lack of education and opportunity are in less secure occupations."

It is proposed to examine these two arguments below.

4. The White Paper states that public servants could, in certain circumstances, find themselves unemployed, and the example given is that public servants have been declared redundant. While it is true that there have been lay-offs on a large scale in recent months, the total number of laid-off employees among the 15,000 employees represented by the Professional Institute is approximately 50, which represents one-third of one per cent of the total. Hopefully, the scale of lay-offs carried out this year will not be repeated in future years, although it is, of course, impossible to anticipate developments. This hope is, however, based on experience over the past few years, when, apart from the lay-offs of 1969-70, there were only very isolated occasions of redundancies leading to severance of employment.

5. The proposal in the White Paper that interruptions in earnings due to pregnancy or sickness should be cov-

Mémoire présenté par l'Institut professionnel du Service public du Canada au Comité de la Chambre des Communes du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet du Livre blanc sur l'Assurance-chômage.

1. L'Institut professionnel du Service public du Canada est heureux d'avoir cette occasion de présenter ses vues au sujet du Livre blanc sur l'Assurance-chômage, aux honorables membres du Comité de la Chambre des communes du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

2. L'Institut professionnel est l'agent négociateur accrédité d'environ quinze mille (15,000) employés professionnels du gouvernement fédéral. Ses effectifs englobent virtuellement la gamme entière des disciplines universitaires et comprennent ces employés tant des principaux ministères du gouvernement que des employeurs distincts tels que le Conseil national des recherches, le Conseil des recherches pour la Défense, l'Office national du Film, etc.

3. La proposition énoncée dans le Livre blanc qui intéresse tout particulièrement l'Institut professionnel est celle qui voudrait que les fonctionnaires fédéraux soient tenus de verser des cotisations à la Caisse d'assurance-chômage. Jusqu'ici, les fonctionnaires fédéraux ont toujours été exclus de l'application de la Loi sur l'assurance-chômage. Le Livre blanc présente deux arguments à l'appui de cette proposition. Tout d'abord, il dit ceci:

«L'insécurité économique et psychologique ne frappe pas seulement les ouvriers spécialisés ou mi-spécialisés, mais aussi les employés de bureau et les spécialistes. Par exemple, les postes de certains fonctionnaires de l'État deviennent «excédentaires» et, dans certaines régions du Canada, les enseignants constatent que leurs services sont moins en demande.»

Le Livre blanc dit ensuite:

«Dans une certaine mesure, la généralisation du régime, qui donnera lieu à l'affiliation de 1,160,000 autres travailleurs, fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction et d'occasions propices, occupent des emplois moins stables.»

Nous examinons ces deux arguments ci-dessous.

4. Le Livre blanc dit que les fonctionnaires pourraient, dans certaines circonstances, se trouver en chômage et on donne comme exemple à l'appui que des fonctionnaires ont été déclarés «excédentaires». Il est vrai que, ces derniers mois, il y a eu de nombreuses mises en disponibilité, mais, parmi les 15,000 employés représentés par l'Institut professionnel, le nombre global des employés mis en disponibilité a été de 50 environ, ce qui représente un tiers de 1 p. 100 du total. Nous espérons que le nombre de mises en disponibilité de cette année ne se répètera pas à l'avenir bien qu'il soit naturellement impossible de prédire ce qui arrivera. Cet espoir, cependant, se fonde sur l'expérience acquise au cours des quelques dernières années où, si l'on en excepte les mises en disponibilité de 1969-1970, bien peu d'employés ont perdu leur emploi à la suite d'avoir été déclarés «excédentaires».

5. La proposition du Livre blanc selon laquelle les interruptions de gains attribuables à la grossesse ou à la

ered by unemployment insurance benefits could be of some assistance to public servants. In the case of pregnancy, Professional Institute collective agreements now provide for leave without pay, whereas under the legislation proposed in the White Paper pregnant women would be entitled to benefits for nine weeks before and six weeks after confinement, subject to a two-week waiting period. In the case of sickness the collective agreements provide adequate sick leave protection, although in rare cases employees exhaust their credits. The problem of longer term periods of sickness will be adequately covered by the proposed Long Term Disability Insurance Plan shortly to be put into effect.

6. The possibility, therefore, of public servants ever drawing benefits from the Unemployment Insurance Funds negligible, except in the case of pregnant women.

7. The other line of argument advanced in the White Paper is that unemployment is a condition for which society as a whole should accept responsibility and that the more fortunate sections of society should be prepared to assist in solving problems related to unemployment. In a similar vein, in referring to the possibility of employee contributions being risk-related, the government expresses the view that it would be "unfair to place a burden on an employee who has to accept high-risk employment".

8. The Professional Institute feels that a necessary corollary to this line of argument is that society as a whole should carry the burden—in other words, that unemployment benefits should be paid out of general tax revenue and not out of an insurance fund. If it were the government's proposal that all sections of society contribute on an equitable basis in accordance with revenue legislation to the financing of benefits, the Professional Institute would have no quarrel with it. The Professional Institute feels, however, that it is not the role of an insurance scheme to finance a social welfare programme. It is rather the role of taxation, and not of insurance, to help create a more just society. The aim of insurance is to give to the insured party protection in respect of a specific risk to which he is liable. It would be grossly unfair to public servants, who are only very marginally liable to the risk, to finance unemployment benefits through so-called "insurance contributions" if, for example, self-employed persons and persons with income from sources other than employment were to make no comparable payments.

9. For this reason, the Professional Institute does not agree that employee contributions should not be risk-related. In this connection, it has noted that employer costs would, under the proposals, vary in accordance with employers' lay-off patterns. If the government accepts that costs should be allocated among employers according to their lay-off patterns, why should not employee contributions be levied on an analogous basis?

maladie donneraient lieu à des prestations d'assurance-chômage pourrait être utile à certains fonctionnaires. En ce qui concerne la grossesse, les conventions collectives qu'a signées l'Institut professionnel pouvaient maintenant à des congés sans traitement tandis qu'en vertu de la législation proposée par le Livre blanc, les femmes enceintes auraient droit à des prestations durant neuf semaines avant et six semaines après l'accouchement, sous réserve d'un délai de carence de deux semaines. En cas de maladie, les conventions collectives pouvaient à une période suffisante de congés de maladie, bien qu'en de rares cas, des employés épuisent leur réserve de congés de maladie. Le problème des périodes plus longues de maladie sera adéquatement couvert par le projet de Régime d'assurance-invalidité qui doit entrer en vigueur tout prochainement.

6. Par conséquent, il est fort peu probable que des fonctionnaires, sauf les femmes enceintes, bénéficient à un moment quelconque des prestations d'assurance-chômage.

7. L'autre argument avancé par le Livre blanc, c'est que le chômage est une situation à l'égard de laquelle toute la société devrait accepter la responsabilité et que les secteurs plus fortunés de la société devraient être prêts à aider à résoudre les problèmes qui découlent du chômage. De même, lorsqu'il mentionne la possibilité que les primes versées par les employés soient proportionnées à l'importance du risque, le gouvernement exprime l'opinion qu'il serait «injuste qu'un travailleur, qui doit accepter un emploi comportant de grands risques de mise à pied, doive assumer le fardeau que supposent ces risques».

8. L'Institut professionnel estime que le corollaire essentiel de cet argument, c'est que la société, *dans son ensemble*, devrait supporter ce fardeau, en d'autres mots, que les prestations d'assurance-chômage devraient être imputées sur les recettes générales et non pas sur une caisse d'assurance. S'il était dans l'intention du gouvernement que tous les secteurs de la société contribuent une juste part selon la législation fiscale au financement des prestations, l'Institut n'aurait aucune opposition à formuler. L'Institut professionnel estime, cependant, qu'un régime d'assurance n'a pas pour rôle de financer un programme d'assistance sociale. C'est plutôt le rôle des mesures fiscales et non pas de l'assurance, d'aider à créer une société plus juste. Le but de l'assurance est de donner à l'assuré une protection contre un certain risque auquel il est exposé. Il serait souverainement injuste d'imposer aux fonctionnaires, très peu exposés à ce risque, le financement d'une partie des prestations par le moyen de prétendues «cotisations d'assurance» si, par exemple, les travailleurs indépendants et les gens qui ont des revenus provenant d'autres sources qu'un emploi n'avaient pas à verser de telles cotisations.

9. Pour cette raison, l'Institut professionnel n'admet pas que les cotisations des employés ne devraient pas être proportionnées au risque. À cet égard, nous remarquons que les cotisations des employeurs, selon les propositions, s'établiraient d'après le nombre des mises à pied. Si le gouvernement accepte que ces frais soient répartis parmi les employeurs selon la stabilité d'emploi qu'ils offrent, pourquoi les cotisations des employés ne seraient-elles pas perçues d'une façon analogue?

10. For the reasons set out above, the Professional Institute's position, in the absence of risk-related employee contributions, is that either public servants should be excluded from the scope of the proposed legislation or unemployment benefits should be paid out of general tax revenue.

August 21, 1970.

10. Pour les motifs exposés ci-haut, l'Institut professionnel prend la position qu'en l'absence de cotisations des employés proportionnées au risque, les fonctionnaires fédéraux devraient être exemptés de l'application de la Loi projetée, ou que les prestations de chômage soient imputées sur les recettes générales provenant des impôts.

21 août 1970.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, October 15, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 3

Le jeudi 15 octobre 1970

Président: David Weatherhead

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## **Labour, Manpower and Immigration**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

## **Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration**

---

Respecting the White Paper  
on Unemployment Insurance

Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Arthur Portelance

and Messrs.

Alexander  
Borrie  
Broadbent  
Caccia  
Cullen

Dionne  
Forrestall  
Francis  
Knowles (Norfolk-  
Haldimand)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* David Weatherhead

*Vice-président:* Arthur Portelance

et Messieurs

Knowles (Winnipeg  
North Centre)  
McNulty  
Muir (Cape Breton-  
The Sydneys)

Murphy  
Paproski  
Perrault  
Thompson (Red Deer)  
Turner (London East)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

(4)

Thursday, October 15, 1970.

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 9.45 a.m. this day. The Vice-Chairman, Mr. Portelance, presided.

*Members present:* Messrs. Borrie, Caccia, Dionne, Forrestall, Francis, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London East*)—(9).

*Also present:* Mr. Badanai, M.P.

*Witnesses:* From the Quebec Employers' Council: Messrs. Charles Perrault, President; R. J. Bédard, Economist.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Vice-Chairman introduced Mr. Perrault, who in turn, introduced his associate Mr. Bédard.

Mr. Perrault presented a summary of his brief.

Messrs. Perrault and Bédard answered questions of the Committee.

On motion of Mr. Dionne,

*Resolved:* That the brief submitted by the Quebec Employees Council in French only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-16*).

At the conclusion of questioning, the Vice-Chairman on behalf of the Committee, thanked Messrs. Perrault and Bédard for their presentation.

At 11.00 o'clock a.m., the Committee adjourned until 3.30 p.m. this afternoon.

## AFTERNOON SITTING

(5)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reconvened at 3.44 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Caccia, Dionne, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(10).

*Witnesses:* From the Public Service Alliance of Canada: Messrs. C. A. Edwards, President; B. Folly, Research Assistant; J. Shearon, Assistant Director of Public Relations.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Messrs. Edwards, Folly, and Shearon to the members of the Committee.

Mr. Edwards made a brief statement and before questioning commenced;

## PROCÈS-VERBAL

(4)

Le jeudi 15 octobre 1970

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 9 h 45 de l'avant-midi. Le vice-président, M. Portelance, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Borrie, Caccia, Dionne, Forrestall, Francis, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*)—(9).

*Autre député présent:* M. Badanai.

*Témoins:* du Conseil du patronat du Québec: MM. Charles Perrault, président; R. J. Bédard, économiste.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le vice-président présente M. Perrault qui, à son tour, présente son collègue M. Bédard.

M. Perrault fait lecture d'un résumé de son mémoire.

MM. Perrault et Bédard répondent aux questions des membres du Comité.

Sur proposition de M. Dionne, il est

*Résolu:* Que le mémoire rédigé en français seulement et présenté par le Conseil du patronat du Québec soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-16*).

A la fin de l'interrogatoire, le vice-président, au nom du Comité, remercie MM. Perrault et Bédard.

A 11 h de l'avant-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 3 h. 30 de l'après-midi.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(5)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à 3 h 44 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Caccia, Dionne, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(10).

*Témoins:* De l'Alliance de la Fonction publique du Canada: MM. C. A. Edwards, président; B. Folly, adjoint à la recherche; J. Shearon, directeur adjoint des relations publiques.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente MM. Edwards, Folly et Shearon aux membres du Comité.

M. Edwards fait une brève déclaration et avant d'entreprendre l'interrogatoire;

On motion of Mr. Knowles (*Winnipeg North Centre*),

*Resolved:* That the brief submitted by the Public Service Alliance of Canada in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-17*).

The witnesses responded to questions.

There being no further questioning, the Chairman on behalf of the Committee thanked the witnesses for their appearance and they retired.

At 4.35 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8.00 p.m. this evening.

#### EVENING SITTING

(6)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reassembled at 8.15 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Borrie, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(7).

*Witnesses:* From the Canadian Hospital Association: Messrs. B. L. P. Brosseau, Director General; Herman Crewson, Executive Director, Manitoba Hospital Association; Eric Willcocks, Executive Director, Toronto General and Orthopedic Hospital; John Crysler, Head, Research and Statistics, Canadian Hospital Association.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman, introduced Dr. Brosseau who in turn, introduced the other members of his delegation.

Dr. Brosseau read his prepared statement.

On motion of Mr. Turner (*London East*),

*Resolved:* That the brief submitted by the Canadian Hospital Association in English only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-18*).

The witnesses answered questions of the Committee.

There being no further questioning, the Chairman, on behalf of the Committee thanked the witnesses for their presentation.

At 9.43 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9.30 a.m., Friday, October 16, 1970.

Sur proposition de M. Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*),

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais et en français et présenté par l'Alliance de la Fonction publique du Canada soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-17*).

Les témoins répondent aux questions.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins et ceux-ci se retirent.

A 4 h 35 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 8 h du soir.

#### SÉANCE DU SOIR

(6)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à 8 h 15 du soir. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Borrie, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(7).

*Témoins:* de l'Association canadienne des hôpitaux: MM. B. L. P. Brosseau, directeur général; Herman Crewson, directeur exécutif, Association des hôpitaux du Manitoba; Eric Willcocks, directeur exécutif, *Toronto General and Orthopedic Hospital*; John Crysler, chef des recherches et de la statistique, Association canadienne des hôpitaux.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente M. Brosseau qui, à son tour, présente les autres membres de sa délégation.

M. Brosseau fait sa déclaration.

Sur proposition de M. Turner (*London-Est*),

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais seulement et présenté par l'Association canadienne des hôpitaux soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-18*).

Les témoins répondent aux questions des membres du Comité.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins.

A 9 h 43 du soir, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 de l'avant-midi, le vendredi 16 octobre 1970.

*Le Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 15 octobre 1970

[Texte]

• 0946

Le **vice-président**: Messieurs, comme vous le savez, la Chambre siège à 11 heures, nous allons donc procéder immédiatement et entendre les témoins.

Nous avons parmi nous aujourd'hui les représentants du Conseil du patronat du Québec et je demanderais au président, M. Charles Perrault, de nous présenter la personne qui l'accompagne et de bien vouloir nous donner un résumé du mémoire de son Association.

Monsieur Perrault.

**M. Charles Perrault (Président du Conseil du patronat du Québec)**: Monsieur le président, messieurs les membres, je vous présente tout d'abord M. Roger Bédard, économiste au service du Conseil du patronat qui m'accompagne.

Nous sommes honorés, monsieur le président, messieurs, d'avoir cette occasion de vous présenter nos vues sur le projet de réforme de l'assurance-chômage. Je regrette que, par suite de certaines pressions administratives chez nous ces derniers jours, il s'agit effectivement du quatrième mémoire que nous présentons en un peu plus d'une semaine, que nous n'ayons pu le déposer devant vous assez tôt pour que vous ayez l'occasion de l'étudier à tête reposée comme vous en avez le droit. Je vous assure que nous avons fait notre possible pour en accélérer la livraison, mais des moments comme ceux-là, tout semble concourir à nous compliquer la tâche.

Je ferai brièvement le résumé du mémoire afin d'avoir le temps de recevoir vos commentaires, messieurs, je le ferai en français, mais je suis prêt à répondre dans les deux langues aux questions que vous voudrez bien me poser.

Au départ, je crois utile se signaler que le Conseil du patronat du Québec est une organisme unique en Amérique du Nord, en ce sens qu'il regroupe une soixantaine d'associations patronales œuvrant au Québec. C'est une formule qui est assez bien connue en Europe, celle de la confédération patronale, comme vous le savez. On la retrouve dans presque tous les grands pays industrialisés, mais il n'existe nulle part en Amérique du Nord de formule semblable et nous, au Québec, avons depuis un an et demi mis sur pied cette nouvelle forme d'expression de l'opinion patronale.

Nous représentons donc effectivement à peu près tous les secteurs économiques œuvrant au Québec, non seulement les secteurs manufacturiers, mais ceux des services et même de services para-publics tels les commissions scolaires et les hôpitaux.

Les grandes lignes de notre mémoire, monsieur le président, messieurs, sont essentiellement les suivantes: nous croyons au départ que la capacité de l'économie canadienne d'assumer toutes les charges sociales et autres qu'on voudrait lui faire porter dans les années à venir, cette capacité, dis-je, est strictement limitée, comme le Conseil économique d'ailleurs en a fait état dans son sixième rapport annuel. Donc, nous posons au départ la prémisse qu'il y a un choix à faire entre la création des

## EVIDENCE

(Electronically recorded)

Thursday, October 15, 1970

[Interprétation]

**The Vice-Chairman**: Gentlemen, as you are aware, the House will sit at 11 o'clock, and therefore we shall immediately proceed to hear the witnesses.

We have amongst us today the representatives of the Quebec Employers' Council and I would ask the President, Mr. Charles Perrault, to introduce to us the person who is with him and also to give us a summary of his Association's brief.

Mr. Perrault.

**Mr. Charles Perrault (President of the Quebec Employers' Council)**: Mr. Chairman, members, first of all, I wish to introduce to you Mr. Roger Bédard who is here with me. He is an economist in the service of the Quebec Employers' Council.

Mr. Chairman, gentlemen, we are honoured to have this occasion to present our views on the unemployment insurance revision scheme. I regret that because of certain administrative pressures we have had to beat these last few days—this is in fact the fourth brief we have presented in a little over a week—we have not been able to table it with you early enough to give you the opportunity of studying it calmly and collectedly as you are entitled to do. I can assure you that we have done everything possible to speed up its delivery, but in situations like this everything seems to help complicate the task.

I shall briefly sum up the brief in order to have the time to listen to your comments, gentlemen. I shall make my summary in French, but I am willing to answer in both languages to your questions.

At the outset, I think it would be useful to point out that the Quebec Employers' Council is a unique body in North America in that it groups some 60 employers' associations operating in Quebec. This is a formula which is fairly well known in Europe and which, as you all know, is referred to as the employers' confederation. It is found in nearly all large industrialised countries but nowhere in North America does a similar formula exist and we, in Quebec, have set up, one and a half years ago, this new outlet for the employers' point of view.

We therefore represent, in fact, almost all the economic sectors operating in Quebec, that is not only the manufacturing sectors, but also the service sectors and even the parapublic service sectors such as school boards and hospitals.

Mr. Chairman, gentlemen, the main lines of our brief are essentially as follows. At the outset, we believe that the ability of the Canadian economy to assume all the social and other responsibilities with which we would want to burden it in future years is strictly limited, as the Economic Council pointed out in its sixth report. Therefore, at the outset we premise that a choice has to be made between creating employment and the investments which will create that employment, which to our way of thinking has priority over mechanisms the purpose of which is to correct unemployment conditions or, let us say, to alleviate unemployment conditions.

## [Text]

emplois et les investissements qui créeront ces emplois, préoccupation prioritaire, quant à nous, sur des mécanismes de correction de condition de chômage ou d'allègement, si vous voulez, de condition de chômage.

• 0950

Le Livre blanc est très peu explicite au sujet du mode d'administration de l'assurance-chômage. C'est un des points qui a retenu notre attention et entre autres, messieurs, on pourrait croire que le Trésor fédéral paierait directement aux chômeurs les prestations supplémentaires de chômage quand le taux de chômage national dépasserait 4 p. 100 ou quand le taux de chômage régional dépasserait de plus de 1 p. 100 la moyenne nationale. Nous nous objectons fortement à cette façon de faire si telle devait en être l'interprétation. Les contributions de l'État fédéral devraient être payées à la caisse d'assurance-chômage et non directement aux prestataires. Il nous semble qu'il s'agit là d'une mesure essentielle pour sauvegarder le concept d'assurance dans l'administration de l'assurance-chômage.

Nous recommandons que la caisse soit financée sur une base actuarielle et paritaire jusqu'à concurrence d'un taux de chômage de 4 p. 100 et je reviendrai plus tard sur notre position quant au calcul des cotisations de l'employeur sur la base du nombre de mises à pied. Nous croyons que notre recommandation quand au mode d'administration est importante entre autres afin d'éviter l'imbroglie constitutionnel qui résulterait d'une transformation de l'assurance-chômage en mesure de sécurité sociale financée par le Trésor fédéral.

Quant à l'universalité, c'est-à-dire l'élargissement du champ d'application de l'assurance-chômage, nous nous prononçons en faveur et nous recommandons que les cadres juridiques appropriés soient établis pour que les fonctionnaires provinciaux soient éligibles aux prestations de l'assurance-chômage et qu'ils contribuent à la caisse. Par contre, toutes les personnes qui travaillent à leur compte devraient en être exclues. Voilà pour le concept d'universalité.

Nous sommes d'accord avec le Livre blanc quant à la déduction aux fins d'impôt des prestations d'assurance-chômage et de l'inclusion des bénéfices dans le revenu. Nous nous sommes arrêtés assez longuement sur la question du coefficient de mises à pied, ce mécanisme par lequel les cotisations varieraient selon le nombre de mises à pied d'une entreprise mesuré par rapport à un barème national.

En opposition à ce principe, nous évoquons les raisons suivantes: le chômage est un risque pour tous les agents économiques; certaines entreprises connaissent des fluctuations saisonnières dont elles ne sont et ne seront jamais maîtresses. Les mécanismes nécessaires pour administrer en fonction de ces coefficients variables nous semblent tout simplement énormes. Pour l'entreprise, l'administration de ces coefficients est littéralement monstrueuse. Nous croyons que les implications administratives de cette recommandation ont été insuffisamment explorées parce que même des études préliminaires en démontrent une complexité effrayante.

Les petites entreprises, selon nous, celles qui paient moins de \$78,000 en salaires mais dont les effectifs sont de moins de 500 employés, nous sembleraient plus durement frappées par cette mesure puisqu'elles sont généralement moins diversifiées que d'autres et moins en mesure de répartir leur production sur une base annuelle.

## [Interpretation]

The White Paper is far from explicit regarding the method of administration of unemployment insurance. That is one of the points we have noted and furthermore, gentlemen, one might be led to believe that the Federal Treasury will make direct payments to the unemployed in the form of extra benefits when the national rate of unemployment rises above 4 per cent or when the regional rate is greater than one per cent of the national average.

If our interpretation is correct, we voice strong objection to that proposal.

The federal contributions should be paid into the Unemployment Insurance Fund and not directly to the beneficiaries. We think that this is an essential measure in safeguarding the insurance principle in the administration of unemployment insurance.

We recommend that the Fund be financed on an actuarial and parity basis to a maximum amount of a 4 per cent rate of unemployment, and we will explain a little further on our position regarding the calculations of employer contributions on the basis of lay-offs. We believe that our recommendations regarding the administrative arrangement is important among other things because it would prevent the constitutional imbroglie which would result from the transformation of unemployment insurance into a social security scheme financed by the Federal Treasury. With respect to universality, that is the extension of the field of application of unemployment insurance, we are in favour of and we recommend that the appropriate legal framework be set up in order to make provincial civil servants eligible to unemployment insurance benefits and that they be required to contribute to the Fund. On the other hand, all self-employed persons should be excluded from this scheme. So much for the principle of universality.

We agree with the White Paper that unemployment contributions should be deductible from personal income and that benefits should be included in personal income.

We spent a lot of time studying the question dealing with the lay-off coefficient. That is the mechanism through which the contributions would vary according to the number of lay-offs in a firm measured against the national rate.

In opposition to this principle, we put forward the following reasons: Unemployment is a risk for all economic agents and certain businesses undergo seasonal fluctuations over which they do not have and never will have control. The mechanisms which are necessary to administer in terms of these variable coefficients seem to be quite simply enormous. Insofar as business is concerned, the administration of these various coefficients represents huge problems. We believe that the administrative implications of that recommendation have not been sufficiently explored because even preliminary studies show that it is extremely complex. We are of the opinion that the small firms, and by that we mean those whose payroll is less than \$78,000 and whose labour force is less than 500, would be hardest hit by this measure since they are generally less diversified than other firms and less able to spread their production on an annual basis.

We wish to remind you of the arguments presented by the Gill Commission against the principle of lay-off coefficients and we recommend that this idea cease to be



## [Texte]

Nous rappelons les arguments de la Commission Gill à l'encontre des coefficients de mises à pied et nous recommandons que cette notion soit écartée comme barème de calcul des contributions pour les employeurs et que la contribution des employeurs soit uniforme de l'Atlantique au Pacifique et égale à la contribution des employés calculée selon une base actuarielle pour un taux de chômage de 4 p. 100 de la main-d'œuvre.

Certains nouveaux bénéfices sont prévus par le document en question. Nous croyons que les bénéfices prévus pour la grossesse, la maladie et la retraite n'ont pas de place dans cette mesure particulière. Il s'agit essentiellement d'une mesure d'assurance-chômage et non pas d'une mesure générale de sécurité sociale. Nous croyons que l'expérience de certains pays, celle de la Grande-Bretagne notamment, indique que le coût de l'assurance de la maladie du travailleur par exemple peut être extrêmement coûteux. Quant à la recommandation de payer au travailleur qui prend sa retraite des prestations pendant quelques semaines, nous croyons encore une fois qu'il s'agit d'une charge inutile pour la caisse d'assurance-chômage.

Nous avons examiné, monsieur le président, messieurs, les indications plutôt brèves du Livre blanc quant aux services d'orientation qui visent à diriger les chômeurs le plus rapidement possible vers les agences du gouvernement appropriées ou vers de nouveaux emplois. Nous sommes favorables à cette suggestion mais il reste des problèmes de fond extrêmement importants, notamment au Québec où il y a comme vous le savez un certain doublement de services entre les centres de main-d'œuvre du Canada et ceux du Québec. Il faudra une meilleure collaboration entre ces différents centres afin d'éviter l'inefficacité et afin de faciliter le travail de la Commission d'assurance-chômage. De plus, la nouvelle politique d'assurance-chômage devra être intégrée aux politiques provinciales et fédérales de main-d'œuvre. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de nous prononcer plus longuement sur cette question prochainement.

Quant à l'éligibilité, il nous semble que seulement huit semaines de cotisations forment un temps insuffisamment long pour établir l'éligibilité d'un travailleur aux prestations d'assurance-chômage. La somme de \$25 comme détermination d'un salaire hebdomadaire ne nous semble pas réaliste et nous recommandons que la semaine soit reconnue en fonction d'un certain nombre d'heures par semaine, par exemple, soit trois jours entiers ou 24 heures ou 20 heures plutôt qu'en fonction d'un salaire déterminé. Quant aux prestations en général, les recommandations du Livre blanc établiraient des prestations proportionnellement nettement plus élevées.

• 1000

Et selon les quelques calculs que nous avons pu faire, il pourrait s'agir d'un accroissement de près de 500 millions de dollars par an. Nous nous posons au départ la question de priorité pour une dépense de cet ordre. Nous vous signalons également que les régimes d'assurance-chômage en vigueur dans plusieurs États américains industrialisés sont bien inférieurs à ceux que propose le Livre blanc. Nous pouvons alors nous demander si ce sont nos voisins, les États-Unis, qui sont trop mesquins dans leur approche sociale ou si nous voulons être trop généreux. La Com-

## [Interprétation]

considered as a basis in the calculations of employer contributions and that the latter be uniform throughout the country and equal to the employee contribution calculated on an actuarial basis in terms of a 4 per cent rate of unemployment within the labour force. Furthermore, a number of new benefits are provided by the document we are dealing with.

We feel that the benefits provided for pregnancy, illness and retirement do not belong within the framework of this specific measure. What we are dealing with is essentially an unemployment insurance measure and not one dealing with general social security. We feel that the experience of certain countries—the United Kingdom notably—indicates that the cost of medical insurance for workers, for instance, can be extremely expensive. And with regard to the recommendation to pay benefits during a number of weeks to retiring workers, we believe here also that this is a pointless drain upon the resources of the Unemployment Insurance Fund.

Mr. Chairman, gentlemen, we have studied the rather brief references by the White Paper to the counselling services designed to channel the unemployed as quickly as possible towards the appropriate government agencies or to assist them in finding new jobs. We agree with that suggestion but there are still some extremely important fundamental problems to be dealt with, notably in Quebec, where, as you know, there is a certain overlapping of services between the Canada Manpower Centres and those run by Quebec. There will have to be better co-operation between these various centres to avoid inefficiency and in order to facilitate the operation of the Unemployment Insurance Commission. Furthermore, the new unemployment insurance policy will have to be integrated into provincial and federal manpower policies. But, we shall deal with this at greater length shortly.

With regard to eligibility, a mere eight weeks of contributions appears to us to be inadequate in terms of time for establishing eligibility of workers to draw unemployment insurance. The sum of \$25 as determining a weekly salary appears to us to be unrealistic and we recommend that the week be recognized in terms of a certain number of hours per week, for instance, three entire days of 24 hours or 20 hours, rather than in terms of a fixed wage. With regard to benefits in general, the White Paper recommendations would establish benefits that are proportionately distinctly higher.

According to a few calculations that we have made it could be an increase of close to \$500 million a year. We wondered at the start what would be the priority. We also bring your attention to the fact that insurance plans in a number of American industrial states are much better than the ones proposed in the White Paper. We must wonder whether it is our Americans who are too cheap in their social security approach or whether the Gill Commission as you remember recommended that benefits do not reach above 60 per cent of the average salary earned the preceding year.

## [Text]

mission Gill, vous vous le rappelez, recommandait que les prestations ne dépassent pas 60 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen gagné durant l'année précédente.

Enfin messieurs, nous sommes d'avis que payer trois semaines de prestations en une fois, après deux semaines de chômage est faire un usage abusif des fonds placés à la disposition du régime par les cotisants et nous recommandons que cette pratique soit écartée et que les prestations soient payées de semaine en semaine.

Monsieur le président, messieurs, je vous remercie et je suis prêt à répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

**Le vice-président:** Alors merci monsieur Perrault. Donc, nous devrions commencer avec M. Borrie qui a déjà demandé la parole.

**Mr. Borrie:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to refer to page 2 of the English translation of the brief if I may, where you quote from the Economic Council's Sixth Annual Review:

It feels further that extra investment directed to the creation of new jobs should take priority over any substantial increase in social security benefits and more specifically, in this instance, over unemployment insurance benefits.

You are not making that statement on the basis that you believe that this should have priority over providing unemployment insurance benefits to those persons who are unemployed for a short length of time, are you?

**Mr. C. Perrault:** You will appreciate that as a member of the Economic Council I am wearing two hats at this moment. However, the thrust of our brief is not that there should be no unemployment insurance or that the present unemployment insurance benefits should be reduced. We are preoccupied with the very large increase that this might represent, part of which would of course come out of the federal budget if the rate of unemployment were sufficiently high and part of which of course would come out of the pockets of the employers and employees. I believe the Economic Council has been quite clear in its expression of opinion that Canada would soon have to make a choice between the various ways of using scarce resources. For instance, we know that education, welfare and health will very soon occupy not only the whole of our government budgets but practically the whole GNP if the rates of growth are not radically slowed down. No one is against education and no one is against the health or welfare measures, but when you look at the growth of these together the results are inexorable. So, at some time someone will have to take decisions to slow these growths down or we will have no federal or provincial budget with which to do anything else. Our suggestion is that creating jobs may be a greater priority than increasing the benefits paid to those who do not have any. I do not know whether that answers your question, or not, Mr. Borrie, but in my mind it is reasonably clear.

**Mr. Borrie:** Yes, it probably is. I may have misunderstood, but it seems to me that in the last sentence you are saying that before any consideration should be given to revising unemployment insurance, consideration must be given as a priority to the development of resources. I see that Mr. Bédard it...

## [Interpretation]

We are also of the opinion, sirs, that to pay three weeks of benefits after 8 weeks of work is abusive according to the contributions made by the beneficiaries and we recommend that this practice be eliminated and that benefits be paid for week to week.

Mr. Chairman, I think you, and I am ready to answer questions.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Perrault. We shall start with Mr. Borrie.

**M. Borrie:** Merci monsieur le président. J'aimerais parler du mémoire, à la page 2 de la traduction en anglais du texte, où vous déclarez que le Conseil économique du Canada, dans son sixième rapport annuel disait:

Le C.P.Q. classe la nécessité d'un supplément d'investissements pour la création de nouveaux emplois avant une augmentation substantielle des mesures de sécurité sociale, plus exactement dans le cas qui nous préoccupe ici, des prestations d'assurance-chômage.

Vous n'entendez pas que cela devrait primer les prestations d'assurance-chômage pour ceux qui sont temporairement sans travail?

**M. C. Perrault:** En tant que membre du Conseil économique, je sers en ce moment deux maîtres. Toutefois, l'objet de notre mémoire n'est pas d'éliminer l'assurance-chômage ou de réduire les prestations d'assurance-chômage. Nous nous inquiétons de l'accroissement indu qui pourrait en résulter et dont une partie au moins serait portée au compte du budget fédéral à un certain niveau de chômage, la plus grande part au dépens des employés et des employeurs. Le Conseil économique a été net quand il a déclaré que le Canada devrait bientôt faire un choix entre différentes façons d'utiliser des ressources peu abondantes. Nous savons, par exemple, que les programmes de la santé et du bien-être absorberont bientôt non seulement tous les crédits nationaux mais peut-être tout le produit national brut, si nous ne mettons un frein à nos extravagances. Personne ne s'oppose à l'enseignement, personne ne s'oppose aux mesures de santé et de bien-être mais, lorsqu'on considère l'amplification de l'ensemble de ces programmes, leur effet est inexorable. Nous devons donc, un bon moment, ralentir cet accroissement; sinon, nous n'aurons ni crédits fédéraux ni crédits provinciaux à consacrer à toute autre cause. Nous soutenons que de créer de nouveaux emplois est peut-être plus avantageux que d'augmenter les prestations versées aux chômeurs. Je ne sais si cela répond à votre question, monsieur Borrie, mais cela m'apparaît, à moi, assez clair.

**M. Borrie:** C'est sans doute logique et il se peut que j'aie mal compris. Sans terminez en disant qu'avant de réformer l'assurance-chômage, il faudrait étudier primordiallement les moyens d'utiliser plus avantageusement les ressources. Je vois que M. Bédard...



[Texte]

**Mr. R. J. Bédard (Economist, Quebec Employers Council):** Again the question here is additional benefits. I think we have made it clear from the start that we generally favour the new régime that is suggested by the White Paper. The question we raised was again the allowance with respect to scarce resources. You see, we consider that the proper solution to unemployment is job creation, so instead of adding to the benefits to be paid to the unemployed we consider that it would be better to invest this amount of resources in the national economy, possibly \$400 million to \$500 million, to create an additional 10,000 or 12,000 jobs each year.

**Mr. Borrie:** Are you suggesting, then, that you think the current payments to unemployed people through unemployment insurance is adequate enough to look after a...

**Mr. Bédard:** No, we have not said that anywhere at all.

**Mr. Borrie:** You say that you do not want to see it reduced, but on top of that you do not say that it should be increased; that any increase or any greater input of federal moneys should go into the development of resources rather than into a scheme to provide income for a family.

**Mr. Bédard:** Yes.

**Mr. C. Perrault:** In our brief we are effectively preoccupied with the increase in resources going to unemployment insurance. This is number one. We say that there must be priorities established with respect to where scarce resources are placed and in our view these scarce resources would now be better placed in creating new jobs than in increasing benefits to the unemployed.

**Mr. Borrie:** I seem to draw the conclusion from your statement that you think it is adequate enough and that any greater expenditure should go into the development of resources rather than into payments made to the unemployed.

**Mr. C. Perrault:** We have not made any formal study of what is "adequate". We have indicated in our brief that the benefits that are proposed in the White Paper seem unduly generous with respect to those that are paid in many of the industrialized states in the United States, for instance, and we raise the question of whether we are being particularly generous in establishing these new scales of benefits or whether the American legislators in their wisdom are being stingy. However, the benefits that are proposed are appreciably more generous, they are being paid for by a much larger group, but it does remain that under certain conditions of unemployment the contributions could be considerably, larger than they are today, and this drain on the resources of the country is precisely what we question.

**Mr. Borrie:** What did you mean when you said that your organization:

... fears that the additional benefits suggested in the White Paper... may constitute an allocation of resources which would be such as to reduce rather than enhance the productive capacity...

That appears on page 3 of the English translation, the second paragraph.

[Interprétation]

**M. R. J. Bédard (économiste-conseil du Patronat du Québec):** La question qui se pose, ici, est celle des prestations supplémentaires. Nous l'avons clairement exprimé dès le début, nous sommes en général favorables au nouveau régime proposé par le Livre blanc. Notre question vise l'utilisation de ressources modestes. Or, nous estimons que le programme possible de réduire le chômage doit avant tout chercher à créer des emplois. Aussi, il serait préférable, plutôt que d'accroître les prestations, d'investir ces ressources dans l'économie nationale, soit des appropriations de 400 à 500 millions de dollars, pour créer chaque année dix mille à douze mille nouveaux emplois.

**M. Borrie:** Suggérez-vous que les prestations d'assurance-chômage versées présentement sont suffisantes?

**M. Bédard:** Non, et nous ne l'avons jamais prétendu.

**M. Borrie:** Vous ne voulez pas les réduire, mais, d'autre part, vous dites qu'il ne faut pas les augmenter et que les revenus nationaux doivent plutôt être consacrés au développement des ressources qu'à un régime visant à assurer le revenu familial.

**M. Bédard:** Oui.

**M. C. Perrault:** Dans notre mémoire, nous manifestons effectivement notre inquiétude de l'accroissement des sommes destinées à l'assurance-chômage. Et de un. Nous disons aussi qu'il faut établir un ordre prioritaire quant à l'affectation de nos modestes ressources et nous estimons qu'il serait préférable, au moyen de ces ressources, de créer des emplois plutôt que d'augmenter les prestations d'assurance-chômage.

**M. Borrie:** J'en conclus que vous estimez suffisante la caisse d'assurance-chômage et que tous nouveaux crédits devraient contribuer à l'exploitation des ressources plutôt qu'à grossir les prestations.

**M. C. Perrault:** Nous n'avons pas fait l'évaluation officielle des prestations «adéquates». Cependant, nous avons dit dans notre mémoire que ces prestations semblent par trop généreuses si l'on compare notre programme au programme mis en œuvre dans nombre d'États américains, par exemple, et nous nous demandons si nous ne sommes pas trop généreux dans nos nouvelles estimations ou si ce sont les Américains qui sont pingres. Il n'en reste pas moins que les prestations proposées sont beaucoup plus généreuses et versées à un beaucoup plus grand nombre; il faut néanmoins prévoir que, dans certaines circonstances, cela créerait en quelque sorte des pressions trop fortes sur la caisse d'assurance-chômage et que cela ne correspond pas aux ressources dont nous disposons.

**M. Borrie:** Que voulez-vous dire lorsque vous dites que votre association:

«... craint que les bénéfices additionnels préconisés par le Livre blanc sur la réforme de l'assurance-chômage ne constituent une allocation de ressources qui diminue le taux de croissance de la capacité productrice...»

Je cite de la page 3 de la traduction en anglais, deuxième paragraphe...

[Text]

• 1010

**Mr. Bédard:** I believe there is a misunderstanding in the translation. You see the translation was done here and was not reviewed here. Actually what we mean is that possibly instead of getting a rate of growth say at what we would need at this time, approximately 3 per cent or 3.5 per cent a year, then too large an amount of resources is thrown over to social security then possibly our rate of growth will be what it is at the present time, 2 per cent or 2.5 per cent. We consider that it is better to increase the rate of growth of the Canadian economy and from the additional resources then more would be available for the various allowances possible.

**Mr. Borrie:** Yes, and if I understand that correctly, you feel that the working man would rather draw unemployment insurance than work?

**Mr. C. Perrault:** No, we have not said that. After all it is not necessarily the working man who is taking this decision. It is a group of very special people who have been chosen by working men and by others to represent them here in Ottawa.

What we are driving at is that the rate of economic growth of the country can be effectively reduced depending on where resources are allocated and the rate of economic growth is almost synonymous with the rate of creation of new jobs. If I remember the last Economic Council figures correctly—I hate to be quoted on this because I am just working from memory—the number of new jobs that have to be created per year in Canada is in the order of about 300,000, as I recall, over the next five or eight years. This is a very large number and it represents for Quebec alone something in the order of 80,000 jobs a year, which is very large.

These jobs just cannot be created unless there is investment. There cannot be investment unless people have the money to invest and investment comes out of that part of the economy which is called savings. Moving resources to something else can effectively reduce the amount available for investment and reduce the number of jobs created.

**Mr. Borrie:** Yes, but are we not really talking about two different things? We are talking about a plan which will protect or will give an income to a person who has been employed and who, because of circumstances which may be beyond his control, is being thrown out of that position so that he no longer has an income. So really are we not talking about two different things?

**Mr. C. Perrault:** I do not think so. The plan is not funded according to this new mechanism, it is a pay as you go thing, so there is no relationship between the amount of money that has been put into the fund, that has been accumulated by contributions while the person was working, and the amount that is eventually paid out. This has disappeared in this concept now.

**Mr. Borrie:** On the over-all average, on the over-all contributions made by all persons, yes, it is.

**Mr. C. Perrault:** Because as soon as we...

**Mr. Borrie:** It is supposed to be a self-substantiated fund, is it not? Those people who contribute have the

[Interpretation]

**M. Bédard:** Je pense que la traduction a été mal comprise; elle a été faite ici, mais nous ne l'avons pas revisée. Ce que nous disons, c'est que, si le taux d'accroissement était de 3. à 3.5 par année comme il devrait l'être à l'heure actuelle une trop grande part de nos ressources irait à la sécurité sociale et le taux d'accroissement sera à son présent niveau de 2 à 2.5 p. 100. Nous estimons préférable d'élever le niveau économique et de de répartir les fonds supplémentaires entre les divers projets.

**M. Borrie:** Si je comprends bien, vous estimez que le travailleur préférera retirer des prestations plutôt que de travailler?

**M. C. Perrault:** Ce n'est pas ce que nous avons dit. Après tout, ce n'est pas nécessairement le travailleur qui décide. C'est un groupe de personnes hautement spécialisées, désignées par les travailleurs ou par d'autres pour les représenter à Ottawa.

Ce que nous voulons dire, c'est que le taux d'accroissement économique au pays pourrait se voir réduire en fonction de la répartition des ressources et le taux d'accroissement économique va de pair avec le taux d'accroissement des emplois. Je n'aime pas beaucoup qu'on enregistre ce que je vais dire, mais il me semble que le dernier rapport du Conseil économique du Canada indiquait que 300,000 emplois devaient être créés au cours des cinq à huit prochaines années. C'est un chiffre considérable qui représente 80,000 emplois au Québec seulement.

Ces emplois ne peuvent être créés qu'au moyen d'investissements et les investissements ne peuvent provenir que de l'épargne. Consacrer des ressources à un autre programme pourrait effectivement réduire les sommes disponibles pour l'investissement et, de ce fait, le nombre de nouveaux emplois.

**M. Borrie:** Nous parlons de deux choses différentes. Nous parlons d'un régime de protection propre à assurer un revenu aux personnes qui ont perdu leur emploi pour des raisons qui échappent à leur volonté et qui, à cause de cela, perdent leur revenu. Nous parlons donc de choses différentes, n'est-ce pas?

**M. C. Perrault:** Je ne le pense pas. Le régime n'est pas financé selon ce nouveau système; il s'agit de payer à mesure. Il n'y a donc aucun rapport entre les cotisations versées à la caisse durant la période d'emploi et les sommes éventuellement remboursées. Ceci est maintenant disparu du concept.

**M. Borrie:** Vous parlez de la moyenne générale des contributions versées par tous les intéressés?

**M. C. Perrault:** Oui, car dès que nous...

**M. Borrie:** C'est une caisse d'auto-financement du régime, les personnes qui y contribuent peuvent cesser de

## [Texte]

opportunity of withdrawing so there is no intention of its drawing on great resources of the federal treasury until it gets over the 4 per cent.

**Mr. C. Perrault:** Yes, but this is a situation we have known of in the past few years.

**Mr. Borrie:** Depletion of the fund?

**Mr. C. Perrault:** No, 4 per cent unemployment is not an unknown figure.

**Mr. Borrie:** Not in all regions of the country though. There is a possibility of disparity, is there not?

**Mr. C. Perrault:** The 4 per cent referred to in the White Paper is an average 4 per cent which is exceeded at the present time.

**Mr. Borrie:** Yes.

**Mr. C. Perrault:** And, with the tremendous growth of the labour force in the next few years, it may be an unfortunate but realistic figure.

**Mr. Borrie:** I will just make this very brief. Do you think that it is governments' responsibility to create all of the requirements of the up and coming labour force, or do you think enterprise also has a responsibility?

**Mr. C. Perrault:** It is essentially a joint responsibility, if you will. It used to be very largely the responsibility of enterprise. There is now a growing state role in this particular question, but there is only so much money. If you take the money from enterprise and from the individual in order to pay out benefits—I am speaking of the federal government's contribution here—if you remove this from the system you do not have it in the system to create jobs.

**Mr. Borrie:** No, but you are going to have to get that money from somewhere.

**The Vice-Chairman:** Mr. Borrie, I am sorry; I think your time is up. Mr. Perrault is the next questioner on my list.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Monsieur le président, même si je m'appelle Perrault et que ma grand-mère est née Bédard, permettez-moi de vous interroger en anglais. Je suis né dans la belle province de la Colombie-Britannique, mais il est très difficile d'y acquérir une connaissance parfaite de la langue française. Vous me comprendrez, je l'espère.

I want to apologize for not addressing my question to you in French, but we are working on it.

You outline in your brief that you are opposed to the idea of providing assistance, at least under UIC, to those who suffer an illness or who experience the happiness of being pregnant, perhaps. However, we want to state the condition. Perhaps we need an alternative plan. Do you have any suggestions to advance in that area? If this contingency is not to be covered by the present plan or the present proposals before us, what should we do about it? Often the contribution, for example, of a woman to the family income keeps that family just above the poverty line. Society has to cope with the problem.

## [Interprétation]

le faire. Il n'y a donc aucune intention de soutirer de grandes sommes au Trésor, tant que le niveau de chômage ne dépassera pas 4 p. 100.

**M. C. Perrault:** Oui, mais c'est là une situation que nous avons pu observer au cours des dernières années.

**M. Borrie:** L'épuisement du fonds?

**M. C. Perrault:** Le taux de 4 p. 100 mentionné dans le Livre blanc est dépassé à l'heure actuelle.

**M. Borrie:** Pas dans tout le pays cependant. Il peut y avoir certaines différences, n'est-ce pas?

**M. C. Perrault:** Les 4 p. 100 dont parle le Livre blanc représentent une moyenne dépassée à l'heure actuelle.

**M. Borrie:** Oui.

**M. C. Perrault:** Ce chiffre réaliste pourrait s'avérer malheureusement positif.

**M. Borrie:** Excusez-moi, monsieur le président, j'aurais encore une brève question. Pensez-vous qu'il incombe au gouvernement de répondre à tous les besoins de la population active grandissante ou cette responsabilité n'est-elle pas également celle de l'employeur?

**M. C. Perrault:** C'est la responsabilité conjointe de l'employeur et de l'État. C'était autrefois surtout la responsabilité de l'employeur; elle incombe de plus en plus à l'État dans ce cas particulier mais les fonds ne sont pas sans limite. Si l'on utilise les cotisations de l'employeur et de l'employé pour défrayer le coût des prestations,—je parle évidemment ici des contributions de l'État,—vous enlevez ces contributions au régime et vous ne les avez plus pour créer des emplois.

**M. Borrie:** Non, mais il faut bien trouver l'argent quelque part.

**Le vice-président:** M. Borrie, je regrette, mais je pense qu'il est temps que vous cédiez la parole à M. Perrault.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Mr. Chairman, even though my name is Perrault and my mother is born Bédard, allow me to question you in English. I was born in British Columbia but it is very difficult to acquire a perfect knowledge of the French language. You will understand me I hope.

J'aimerais m'excuser pour ne pas vous poser mes questions en français mais j'essaie, je fais ce que je peux.

Vous soulignez dans votre mémoire que vous vous opposez à la disposition visant à accorder, aux termes de la CAC, des prestations de maladie et, au besoin, aux femmes qui ont le bonheur d'être enceintes. Cependant, nous tenons à inclure ces cas. Peut-être devrions-nous établir un autre régime. Avez-vous des propositions à faire à cet égard. Si ces cas ne doivent pas être couverts par le présent régime ou les propositions du projet de loi que nous étudions, que devons-nous faire? Bien souvent, la contribution de la femme au revenu familial maintient la famille tout juste au seuil de la pauvreté.



[Text]

**Mr. C. Perrault:** Right.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Do you have any thoughts on that?

**Mr. C. Perrault:** I think the main point to bear in mind here is that we have considered this whole plan from the point of view of an insurance scheme, an unemployment insurance scheme. We have said this is what it is. We see no reason why it should become a whole lot of other things. It is easy enough to spread measures such as this right and left until they are accomplishing all sorts of other things. Then you lose the essential nature of what the measure is supposed to be and it becomes much more difficult to deal with afterwards.

It is not that we have any fundamental objection to society's paying benefits to a working woman who becomes pregnant because this is, as you say, a growing concern to society today.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** It is a natural phenomenon.

**Mr. C. Perrault:** It is, yes. There is no question in our minds that the place for a measure of this kind is in the social security legislation. This should form part of overall social security legislation and should be dealt with in that way. It is a social security measure rather than an unemployment insurance measure.

• 1020

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** You just object to having it brought under UIC?

**Mr. C. Perrault:** It is in the wrong slot, in the wrong cubicle, and therefore you cannot evaluate it properly nor evaluate its effect properly.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** You have not extended your thinking at this point to that agency which should assume this responsibility, or that section of the social welfare program?

**Mr. C. Perrault:** I would think off-hand that this is a provincial responsibility. I would not go any further than that.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** You say on page 2 of the brief that:

...it is the Council's view that priority should be given to the creation of new jobs. The real solution to the problem of unemployment is the creation of additional opportunities for socially useful employment.

How would you set about creating those jobs? This is not really on the substance of the brief but I am interested in your views since you represent an important organization.

**Mr. C. Perrault:** I do not know whether I can give you the answer. I do not know whether I can do it briefly enough so that I will not bore the rest of the Committee to tears, but basically you must work in such a way as to

[Interpretation]

**M. C. Perrault:** C'est vrai.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Avez-vous une opinion à nous communiquer à ce sujet?

**M. C. Perrault:** Je pense qu'il faut surtout ne pas oublier que nous avons étudié dans son ensemble un régime d'assurance, en partant du principe de l'assurance-chômage. Nous l'avons de même exposé et nous ne voyons pas pourquoi le régime d'assurance-chômage devrait assumer toutes sortes d'aspects. Il est trop facile de s'écarter du sujet et de perdre le nord, et d'embrouiller sans fin la question.

Ce n'est pas que nous nous opposons en principe à payer des prestations à la femme qui travaille et qui devient enceinte; c'est là une préoccupation qui découle de l'état actuel de notre société.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est un phénomène naturel.

**M. C. Perrault:** Je le reconnais et qu'il faut y obvier mais par la sécurité sociale. Le régime d'assurance-chômage n'est pas l'instrument approprié pour assurer cette aide; des mesures de sécurité sociale semblent mieux appropriées.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Vous vous opposez à ce qu'elle relève de la Commission de l'assurance-chômage?

**M. C. Perrault:** Elle se trouve placée dans la mauvaise fente, la mauvaise case, et par conséquent vous ne pouvez pas l'évaluer correctement ni ses effets non plus.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Vous ne prévoyez pas que l'agence devrait assumer cette responsabilité, ou de quelle section du programme de bien-être social elle devrait relever?

**M. C. Perrault:** Je pense tout de suite que ce genre de responsabilité appartient au gouvernement provincial. Je n'irais pas plus loin que cela.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** A la page 2 de votre mémoire vous écrivez que:

Le Conseil du patronat est d'avis que la priorité doit être accordée à l'investissement pour la création de nouveaux emplois. La solution véritable, durable, au problème du chômage, c'est la création de postes de travail utiles à toute la société.

Comment entreprendriez-vous la création de ces postes? La question ne porte pas réellement sur les faits de votre mémoire, mais vos opinions m'intéressent puisque vous représentez une organisation importante.

**M. C. Perrault:** Je ne sais pas si je peux vous donner la réponse. Je ne sais pas si je peux vous répondre assez brièvement afin de ne pas ennuyer les autres membres du Comité jusqu'aux larmes, mais fondamentalement vous



## [Texte]

create the kind of climate that will stimulate investment from the private sector as much as possible. That is first.

The use of artificial mechanisms for stimulating industrial growth such as those that were used in France during the large planning period, these particular methods are still very much questioned by economists as to whether they function and how well they function. In other words, does the role of the state in this particular context actually achieve results or does it not? This remains a question which is certainly not answered.

The state does, however, have a role in reducing regional disparities, and regional disparities we have in Canada, not only from province to province but within provinces, as you well know. No other agency has been suggested yet as capable of doing something about creating jobs in such areas other than the state, through mechanisms of assistance to industries that want to settle there. The efforts that we have undertaken in Canada during the last few years, with the Department of Regional Economic Expansion, are probably still a little too young to be properly assessed, and it will be a little while before we can tell whether this is really bearing fruit or whether it is not as successful as we had hoped. We know that the earlier experiences under the designated regions plans were not particularly successful.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** You express a fear on page 3 that when unemployment achieves the 4 per cent level—and we hope that 4 per cent is certainly not going to be any norm but rather that that should be an outside possibility, at least when averaged out over a number of years; and I think we all feel that way about it—and I quote:

...that the Federal Treasury will make *direct* payments to the unemployed...

I can find nothing in this White Paper to suggest that this is the procedure which will be pursued. Did you direct an inquiry to the Department? Is this the answer that you received?

**Mr. Bédard:** Yes, Mr. Grosbois in Montreal and a gentleman by the name of Charlebois here in Ottawa told us that our interpretation was correct that payments would actually be made by the federal treasury. If this is the case, we have many strong objections to this.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** I just want to suggest to Mr. Perrault and Mr. Bédard that we have been given information to the contrary, and if there is any way that this point can be cleared up with your organization, we would like to do so. I think officials of the Department here today would be willing to provide that assurance to you.

**Mr. C. Perrault:** It seems like such a cockeyed interpretation...

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Yes

## [Interprétation]

devez œuvrer de telle façon à créer le genre de climat qui encouragera le secteur privé à faire des investissements autant que possible.

C'est le principe fondamental, le poids des mécanismes artificiels pour stimuler l'expansion industrielle tels que ceux qui ont été utilisés en France durant la grande période de planification, ces méthodes particulières font encore l'objet de controverse, de la part des économistes en ce qui concerne leur fonctionnement et dans quelle mesure ces derniers sont satisfaisants. En d'autres termes, le rôle de l'État dans ce contexte particulier apporte-t-il des résultats ou non? C'est une question à laquelle on n'a pas encore donné de réponse.

Néanmoins, l'État joue un rôle dans la réduction des disparités régionales et nous en avons au Canada, non seulement d'une province à l'autre mais à l'intérieur même des provinces comme vous le savez. Aucune autre agence à part l'État, n'a encore été proposée comme étant capable de prendre des mesures pour la création d'emplois dans de telles régions par le truchement de mécanismes d'assistance aux industries qui désirent s'y établir. Les efforts que nous avons entrepris au Canada au cours des dernières années, par le truchement du ministère de l'Expansion économique régionale sont encore probablement un peu trop récents pour être évalués correctement, et il faudra encore un peu de temps avant que nous ne puissions dire si ces efforts seront réellement fructueux ou s'ils ne seront pas aussi couronnés de succès comme nous l'avions espéré. Nous savons que les expériences précédentes en vertu des plans des régions désignées, n'ont pas eu beaucoup de succès.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** A la page 3 vous exprimez la crainte que lorsque le nombre de chômeurs atteindra le niveau de 4 p. 100, et nous espérons que ce chiffre ne sera certainement pas une norme mais plutôt ce devrait être une possibilité extérieure, au moins compte tenu d'une moyenne au cours d'un certain nombre d'années et je pense que nous avons tous la même opinion sur cette question, vous avez écrit:

...le Trésor fédéral paierait directement aux chômeurs...

Je ne vois rien dans le Livre blanc proposant que ce soit la procédure qui devrait être adoptée. Avez-vous posé directement la question au ministère intéressé? Est-ce la réponse que vous avez obtenue?

**M. Bédard:** Oui, à Montréal M. Grosbois, et ici à Ottawa à un monsieur nommé Charlebois nous ont dit que notre interprétation était correcte que le paiement serait en fait effectué par le Trésor fédéral. S'il en est ainsi, nous nous y opposons fortement.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Je veux simplement dire à MM. Perrault et Bédard que selon les renseignements qui leur ont été communiqués, c'est le contraire qui se produira et si le moyen d'éclaircir ce point avec votre organisation nous aimerions le faire. Je pense que les fonctionnaires du ministère qui se trouvent ici aujourd'hui consentiront à vous donner cette assurance.

**M. C. Perrault:** Cette interprétation semblait tellement bizarre...

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Oui.

[Text]

**Mr. C. Perrault:** ...that we were very prudent in the language that we used in expressing it. But we were given some encouragement in this cockeyed line, if you will, and therefore we felt it best to come down here on the side of prudence and indicate that, if this were, in effect, the interpretation one should give, that we must stand and oppose it. If it is not, then of course we say "God bless".

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Whether your reply from the Department suffered in translation or interpretation or whatever, I think we should try to clear up that point. I do not believe that that is a fear you should be concerned about.

Those are my questions for the time being, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Perrault.

Before going back to questioning, gentlemen, I would like to have some one move that the brief submitted by the Quebec Employers' Council in French only be printed as an appendix to the day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

**Mr. Dionne:** I move that the brief submitted by the Quebec Employers' Council in French only be printed as an appendix to the day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Knowles, you are next.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, thanks to the fact that I have to get to another meeting, my questions will be brief.

Looking over this brief and at the White Paper, I get the impression that, although you think something should be done about the income levels of employees who are out of work, you are against the White Paper's pay-as-you-go-principle, you are against the 66½ per cent level of benefit, you are against payment after a mere eight weeks, you are against coverage during pregnancy, you are against coverage during illness, you are against the three week's grant, you are against benefits at retirement before people elect to come under the CPP or the QPP, you are against experience rating, and you are against it being in this slot or this cubicle. Now what is left of the White Paper?

**Mr. Bédard:** A lot sir.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If it was my brain-child, I would feel a bit frustrated. Furthermore, one other comment on the basic problem, you seem to want to leave it to the private sector and to the provinces. Have we not, at the national level, some real responsibility in this area?

**Mr. C. Perrault:** Mr. Knowles you are raising a very touchy question there.

[Interpretation]

**M. C. Perrault:** ... que nous avons été très prudents dans notre façon de l'exprimer. Mais nous avons été encouragés à nous engager dans cette voie bizarre, si vous voulez l'appeler comme ça, et par conséquent nous avons pensé que la meilleure solution était de venir ici, d'agir prudemment et d'indiquer que si c'était vraiment l'interprétation qu'on devrait en donner, que nous devrions nous y opposer. Si ce n'est pas le cas, bien entendu, nous vous donnons notre bénédiction.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Que la réponse que vous a donnée le ministère ait été incorrectement traduite ou interprétée, je pense que nous devrions essayer d'éclaircir ce point. Je ne pense pas que vous devriez vous en inquiéter.

Pour l'instant, monsieur le président, ce sont les questions que j'avais à poser.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Perrault.

Messieurs, avant que vous ne recommandiez à poser des questions, je voudrais que quelqu'un propose le mémoire rédigé en français et présenté par le Conseil du patronat du Québec soit imprimé seulement en appendice à nos procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui.

**M. Dionne:** Je propose que le mémoire rédigé en français et présenté par le Conseil du patronat du Québec soit imprimé seulement en appendice à nos procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**Le président:** Monsieur Knowles, vous avez la parole.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, grâce au fait que je dois me rendre à une autre réunion, mes questions seront brèves. En parcourant ce mémoire et en consultant le Livre blanc, j'ai l'impression que bien que vous pensiez que l'on devrait redresser les niveaux des revenus des employés en chômage, vous êtes contre le principe: «payez tant que vous travaillez» exprimé dans le Livre blanc, vous êtes contre le niveau des prestations de 66-2/3 p. 100, vous êtes contre le versement de prestations après 8 semaines effectives de travail, vous êtes contre le versement de prestations durant la grossesse, durant la maladie, vous êtes contre l'allocation de trois semaines, vous êtes contre les prestations versées à la retraite avant que les gens ne soient admis à bénéficier du Régime des pensions du Canada ou du Régime des pensions du Québec, vous êtes contre l'évaluation de l'expérience, et vous êtes opposé à ce que ce régime d'assurance-chômage relève de tel ou tel programme. Or que reste-t-il du Livre blanc?

**M. Bédard:** Il en reste beaucoup monsieur.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si c'était l'un de mes projets préférés, j'aurais eu un sentiment de frustration. D'autre part, je voudrais faire une autre remarque sur le problème fondamental, vous semblez vouloir en laisser la responsabilité au secteur privé et aux provinces. N'avons-nous pas, au niveau national, une certaine responsabilité réelle dans ce domaine?

**M. C. Perrault:** Monsieur Knowles vous soulevez ici une question très délicate.



## [Texte]

This particular field of manpower policy, of which unemployment insurance forms part, is certainly one of the most disputed fields, I would say, between Quebec and Ottawa, and a man would be courageous indeed to attempt at this time to determine where the responsibility should lie between the two fields of jurisdiction, if he is a Quebec resident.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is when you talk about manpower, but surely when you talk about unemployment insurance, the sacred document known as the B.N.A. Act has it there?

**Mr. C. Perrault:** Yes, although some would even question the sanctity of this particular document and claim loudly that unemployment insurance should be repatriated to Quebec. I am sure that you have heard this voice before.

This is not something with which I agree personally but it is something which has been expressed rather loudly, and I think that we will be seeing a rather dramatic clash before the year is out, or before the next 12 months is up, between the Quebec government and Ottawa, on the field of manpower and the marginal effects of this particular White Paper. I did not refer in my brief to some of the things which are implied in the White Paper, for instance, which are dealt with very briefly but which would seem to us to be an indication of a move towards occupying certain areas of the manpower field, from the federal level.

• 1030

With reference to your over-all comment at the beginning, Mr. Knowles, that we were opposed to the increases in the benefits and to the inclusion of certain additional benefits,—this is basically the way our document reads—not because we feel that such contributions to the unemployed are unnecessary but because we are particularly preoccupied with the fact that the creation of investment capital during the next few years in Canada is of extreme importance. The debates now going on with respect to foreign ownership of the Canadian economy, the tremendous number of industrial fields where Canadian capital seems inadequate to develop our resources, and the tremendous number of new jobs that we have to provide in the light of this great young working force which will be knocking at the door within the next few years all imply, from our point of view, that an unprecedented number of jobs must be created. As you know from the Economic Council studies, it is only if such jobs are created that Canada will be able to live up to the kind of growth pattern and to the kind of redistribution efforts that growth allows. The main strength of the Canadian economy for the next two years is the addition of new labour, of these new youngsters, mostly well trained, who will be coming into the labour force.

Now we have to provide for these youngsters a great deal more than what they see facing them in Quebec now. We must give them a great deal more hope and a

## [Interprétation]

Ce domaine particulier de la politique de la main-d'œuvre, dont l'assurance-chômage fait partie, est certainement, je dirais l'un des domaines faisant l'objet de plus de controverses entre le Québec et Ottawa et un homme aurait besoin de beaucoup de courage pour essayer présentement de déterminer entre les deux domaines de juridiction lequel devrait en avoir la responsabilité, surtout si cet homme réside dans le Québec.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, mais c'est lorsque vous parlez de main-d'œuvre, mais lorsque vous parlez d'assurance-chômage, cette question n'est-elle pas traitée dans le document sacré connu sous le nom de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

**M. C. Perrault:** Oui, bien que certains détesteraient le caractère sacré de ce document particulier et réclameraient à grands cris que l'assurance-chômage doit être la responsabilité du Québec. Je suis sûr que vous avez déjà entendu cette voix auparavant.

Ce n'est pas une opinion que je partage personnellement, mais elle a déjà été exprimée à haut voix, et je pense qu'avant la fin de l'année nous assisterons à un affrontement plutôt dramatique entre le gouvernement du Québec et Ottawa en ce qui concerne le domaine de la main-d'œuvre et des effets marginaux de ce Livre blanc particulier. Je n'ai pas mentionné dans mon mémoire certains éléments que contient le Livre blanc, par exemple, qui sont traités très brièvement mais qui nous sembleraient indiquer qu'une tentative de la part du gouvernement fédéral de prendre en main certains domaines du secteur de la main-d'œuvre. Comme suite à votre remarque du début, monsieur Knowles, à savoir que nous étions opposés à l'augmentation des prestations et à l'inclusion de certaines prestations supplémentaires.

C'est fondamentalement ce que préconise notre document, non pas parce que nous avons le sentiment que de telles contributions pour aider les chômeurs soient inutiles, mais parce que nous nous préoccupons particulièrement du fait que la création des capitaux d'investissements au Canada au cours des prochaines années est d'une importance extrême. Les débats ayant cours actuellement au sujet du contrôle de l'économie canadienne par des capitaux étrangers, le très grand nombre de secteurs industriels dans lesquels les capitaux canadiens semblent insuffisants pour assurer le développement de nos ressources et le très grand nombre de nouveaux emplois que nous avons à offrir vu la main-d'œuvre composée de jeunes qui viendra frapper à notre porte dans quelques années, à notre point de vue, tous ces facteurs impliquent qu'un nombre extrêmement élevé d'emplois doivent être créés. Comme vous le savez, d'après les études du Conseil économique, c'est seulement si de tels emplois sont créés que le Canada sera en mesure de faire face aux genres d'organisation de développement et aux genres de redistribution des efforts qui permet l'expansion. Pour les deux années à venir, la force majeure de l'économie canadienne repose sur le supplément de main-d'œuvre nouvelle proposée... compose de ces jeunes ayant pour la plupart reçu une bonne formation qui font partie de notre population active.

[Text]

great deal more opportunity than what they can see in Quebec right now. I can assure you it is not by increasing unemployment insurance that we are going to solve the problem. We must find strong, extremely energetic measures to overcome this feeling of frustration and despair with which we now have to live.

Obviously these are some of the most difficult choices that anyone in government has to make. Resources are limited and they can go only in so many places. I hope what we are saying here is not just a reactionary statement and arrest of some well intentioned philosophy, but rather an indication that we feel strongly that jobs are what is needed.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, on almost a point of order, I do not think any of us disagree with what you are saying. By the same token I think we have to build a healthy Canadian race. I still think we need doctors and hospitals because, in the best of health, people do take ill. I completely agree with your contention that we need jobs. But unemployment does happen. Is there not a responsibility somewhere to do it? We have here a document that deals with it and you have rejected it entirely. When I asked what is left, you said a lot, but you have not told us.

**Mr. Bédard:** Sir, I have a list here of what we are for. You listed what we were against. Possibly with your permission, Mr. Chairman, I could read the points which we are for.

We are for universality of contributions and also universality of benefits. We are for benefits being considered as income and therefore taxable, and, further, that they be deductible. We are favourable to intelligent adequate cancelling to give proper guidance to people. We are for proper social benefits for pregnancy. We are also for employer and employee contribution up to 4 per cent, and also participation of the federal government. But, again, you cannot have your own cake and eat it. Let us be very clear here. We consider that to some extent the unemployed should be helped but, beyond this, we consider that the addition of \$200, \$300 or \$400 million a year would be better left in the national economy to create new jobs. This is our basic contention.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I have to leave, so I will throw a lateral to Lloyd Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Knowles and I have not always been as compatible as we have been on this Committee.

Mr. Chairman, I wanted to follow this question of social benefits and where they should be administered. You agree that sickness and pregnancy benefits are good

[Interpretation]

Or, nous devons offrir à ces jeunes beaucoup plus que ce qu'ils voient de disponibles dans le Québec présentement. Nous devons leur offrir beaucoup plus d'espoir et beaucoup plus d'opportunité que ce qu'ils voient présentement dans le Québec. Je peux vous assurer que ce n'est pas en augmentant l'assurance-chômage que vous résoudrez le problème. Nous devons trouver des mesures efficaces et énergiques pour surmonter ce sentiment de frustration et de désespoir qui nous étreint actuellement.

Il est évident que ce sont les choix les plus difficiles que les membres du gouvernement aient à faire. Nos ressources sont limitées et ne peuvent être allouées qu'à des domaines déterminés. J'espère que ce que nous disons ici n'est pas l'assurance-chômage que vous déclarez réactionnaire et un obstacle à une conception bien intentionnée. Mais simplement que nous avons le sentiment profond que les emplois sont notre besoin essentiel.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je fais presque un appel au règlement, mais je ne pense pas qu'aucun d'entre nous ne serait pas d'accord sur ce que vous dites. De la même façon, je pense que nous devons développer une race canadienne saine. Je crois encore que nous avons besoin de médecins et d'hôpitaux parce que même s'ils sont en santé, les gens tombent malades. Je suis entièrement d'accord avec vous quand vous dites que nous avons besoin d'emplois, mais le chômage existe. Quelqu'un doit-il prendre la responsabilité d'y faire face? Nous avons ici un document qui s'attaque à ce problème et vous l'avez rejeté entièrement. Lorsque je vous ai demandé ce qu'il en resta, vous avez dit: «Beaucoup de choses», mais vous ne nous le avez pas communiquées.

**M. Bédard:** Monsieur, j'ai ici une liste de ce que nous approuvons. Vous avez cité la liste de ce que nous rejetons. Avec votre permission, monsieur le président, je pourrais lire les points que nous approuvons.

Nous voulons que tous les travailleurs y contribuent et nous voulons que tous les travailleurs reçoivent des prestations. Nous voulons que les prestations soient considérées en tant que revenu et par conséquent imposables, et en plus, qu'elles offrent la possibilité de dégrèvement. Nous sommes en faveur de service d'orientation satisfaisant pour orienter correctement les gens. Nous sommes en faveur de prestations sociales suffisantes pour la grossesse, nous sommes également en faveur des contributions que verseraient l'employeur et l'employé jusqu'à 4 p. 100 et nous sommes également en faveur de la participation du gouvernement fédéral. Mais, là encore vous ne pouvez pas tout avoir. Soyons clairs sur ce point, nous pensons que dans une certaine mesure on doit aider les chômeurs, mais en plus de ça, nous pensons que l'addition de \$200, \$300 ou \$400 millions par an serait plus profitable à l'économie nationale pour la création de nouveaux emplois. C'est notre objection fondamentale.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je dois m'en aller, je laisse la parole à M. Lloyd Francis.

**M. Francis:** M. Knowles et moi-même, nous ne nous sommes pas toujours aussi bien entendus que nous le faisons au sein de ce Comité.

Monsieur le président, je voulais poursuivre cette question des prestations sociales et des services qui devraient



**[Texte]**

things in themselves. Your contention is in two respects; the question of jurisdiction, and that it should be under some other program.

Les us for a moment look at the broader scheme of things. If these benefits are desirable do you not agree that they should be related to earnings in some way, that they should be generally based on the kind of coverage which unemployment insurance will have under the measures before us, and that it is highly desirable any time to avoid duplication of administrative organizations, machinery and so on, because the taxpayer pays for these and you as employers pay a good part of this? Is it not desirable to use whatever economies are possible, through a combined administration, to put these packages together as far as you can? You follow the same principle when you write a package with a private insurance company of welfare benefits. Your package includes everything from retirement pension to cash insurance to a death benefit to all kinds of things that you write in there as a result of what comes out of the bargaining table, and you insure through a single mechanism because you recognize this is a logical and an economical way to provide a benefit. Now why cannot the same arguments be used for public benefits on the public front?

**Mr. C. Perrault:** Well, I am much more in agreement with what you say, Mr. Francis, than in disagreement, but I think that what we have said can be reconciled with what you advance quite easily. It is true that the benefits, for instance, of a woman who is temporarily away from the work force because of pregnancy could well be related to earnings.

**Mr. Francis:** I would be reluctant to try any other basis really,...

**Mr. C. Perrault:** Right.

**Mr. Francis:** ...because there has to be a test of labour force participation or you are completely lost in what you are doing.

**Mr. C. Perrault:** Right. Offhand, I agree this is good. I do not claim to be a specialist in social security measures, but I see no reason the earnings criteria should not be used, even if the pregnancy benefit were part of what I would call the social security package.

**Mr. Francis:** It would be logical, would it not?

**Mr. C. Perrault:** It would be logical. But it does not necessarily make it logical for me that the pregnancy benefit be tied in with unemployment insurance.

**Mr. Francis:** Where would you tie it in?

**Mr. C. Perrault:** We have—my experience is with Quebec—in Quebec a tremendous number of social security

**[Interprétation]**

les administrer. Nous sommes d'accord que les prestations de maladie et de grossesse sont de bonnes choses en soi. D'autres critiques portent sur deux aspects de la question: la question de juridiction et le fait qu'elle devrait relever de quelque autre programme.

Considérons pour un instant un cadre plus large des choses. Si ces prestations sont désirables, ne pensez-vous pas qu'elles devraient avoir un certain rapport avec les gains, qu'elles devraient être généralement basées sur le genre protection qu'offrira l'assurance-chômage en vertu des mesures que nous avons devant nous. Et, il est toujours très désirable d'éviter l'emploi de deux organismes administratifs, de deux rouages et autres choses de ce genre, parce qu'ils sont à la charge du contribuable et vous, en tant qu'employeur, vous contribuez une grande partie à leur paiement? N'est-il pas désirable d'utiliser toutes les économies possibles à réaliser, par le truchement d'une administration unique, pour fusionner ces deux ensembles de mesures aussi complètement que possible? Vous suivez le même principe lorsque vous achetez à une compagnie d'assurance privée les prestations de bien-être social, une assurance globale. Notre assurance globale comporte tous les éléments depuis la pension de retraite jusqu'aux prestations de décès. Et tous les éléments que vous y inscrivez et provenant du résultat de vos négociations. Et vous vous assurez par le truchement du seul rouage, non parce que vous admettez que c'est une façon logique et économique d'obtenir des prestations. Or, pourquoi ne peut-on utiliser les mêmes arguments dans le cas de prestations publiques dans le domaine public?

**Mr. C. Perrault:** Eh bien, je suis bien plus en faveur de ce que vous dites, monsieur Francis, que je ne m'y oppose. Mais, je pense que notre opinion peut être aisément conciliée avec la vôtre. Je reconnais que, par exemple, les prestations dont bénéficierait une femme ayant cessé de travailler temporairement à cause d'une grossesse serait bien être rattachés aux gains.

**Mr. Francis:** J'hésiterais réellement à essayer toute autre base...

**Mr. C. Perrault:** Exactement.

**Mr. Francis:** Parce qu'il doit exister une épreuve de la participation de la main-d'œuvre ou vous êtes complètement perdu dans ce que vous entreprenez.

**Mr. C. Perrault:** C'est exact. De prime abord, je dis que c'est bien. Je ne prétends pas être spécialiste en mesures de sécurité sociale, mais je ne vois pas de raison pour que des critères concernant les gains ne pourraient être utilisés, même si les prestations de grossesse faisaient partie de ce que j'appellerais l'ensemble des mesures de sécurité sociale.

**Mr. Francis:** Ce serait logique, n'est-ce-pas?

**Mr. C. Perrault:** Ce serait logique, mais il n'est pas nécessairement logique à mes yeux que les prestations de grossesse soient rattachées à l'assurance-chômage.

**Mr. Francis:** A quoi les rattacheriez-vous?

**Mr. C. Perrault:** Nous avons—mon expérience se rapporte au Québec, présentement nous avons dans cette

[Text]

programs at present. If fact there is now a proposal before the government to restructure and to integrate these things because they grow, as you have just said, like separate insurance programs...

**Mr. Francis:** That is right.

**Mr. C. Perrault:** ... and from time to time you have to stop and knit these things together, you have to give them cohesion and you have to simplify them in the regulations.

**Mr. Francis:** Especially in the days of computers when you can keep your records clearly and logically with a minimum of error.

**Mr. C. Perrault:** Yes. My basic contention is that this is far more a provincial responsibility than a federal one, like most of these other social security problems, and that it should be tied in by the individual provinces to their social security legislation in the most usefully integrated way, depending on the programs they already have. They have to continually revise these programs and re-arrange them in order to keep up with the times. I do not see that this poses any particular problem, nor any reason this benefit would be more at ease, more at home, within unemployment insurance than it would be in a program of social security.

• 1040

**Mr. Francis:** Would you concede that a logical case can be made along the lines that I have indicated in terms of efficiency of administration?

**Mr. C. Perrault:** I could not agree more. Much of the drama in our social security legislation now is a case of the left hand not knowing what the right is doing. Administrative costs are being built up in two separate buildings.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I have another line of questions which I will keep as brief as I can. They relate to the magnitude of the benefit. A benefit which is 66½ per cent taxable is not nearly as advantageous as 60 per cent not taxable. To that extent, the benefit proposed in this White Paper is not as generous as the Gill Commission maximum would be.

**Mr. C. Perrault:** You are glossing over the fact, however, that all of the contributions that would have been made to the fund would have been declared as deductions.

**Mr. Francis:** That is correct. I am just thinking in terms of how adequate the benefit is. I read your brief to imply that the Gill Commission said 60 per cent and therefore 66½ per cent is too much. I simply call your attention to the very significant shift in taxable versus non-taxable status of the benefit.

**Mr. C. Perrault:** I agree that this occurs but at the same time you should consider the tax saving to the

[Interpretation]

province un très grand nombre de programmes de sécurité sociale. Enfin, le gouvernement étudie actuellement une proposition préconisant la réorganisation et l'intégration de ces programmes parce qu'ils se développent, comme vous venez de le dire, comme des programmes d'assurance séparés...

**M. Francis:** C'est exact.

**M. C. Perrault:** Et de temps en temps on doit s'arrêter et lier entre eux ces différents programmes, leur donner une certaine cohésion et en sacrifier les règlements.

**M. Francis:** Spécialement à l'ère des ordinateurs, on ne peut garder de dossiers de façon claire et logique avec un minimum d'erreurs.

**M. C. Perrault:** Oui. La critique fondamentale relève beaucoup plus du gouvernement provincial que du gouvernement fédéral, comme la plupart de ces autres problèmes de sécurité sociale et qu'elle devrait être rattachée par chaque province à sa législation de sécurité sociale de la façon la plus utile, compte tenu des programmes qu'elles ont déjà en vigueur. Elles doivent continuellement réviser ces programmes et les modifier afin de se mettre au diapason de leur époque. Je ne pense pas que cela pose de problèmes particuliers, et je ne vois pas pourquoi ces prestations seraient mieux administrées dans le cadre de l'assurance-chômage, qu'elles le seraient dans le cadre d'un programme de sécurité sociale.

**M. Francis:** Admettez-vous qu'il est possible d'établir un cas logique de la façon que j'ai indiquée en ce qui concerne l'efficacité administrative?

**M. C. Perrault:** Je suis entièrement d'accord. Actuellement, la plus grande cause de cette baisse de notre législation concernant la sécurité sociale, est le fait que la main gauche ignore ce que fait la main droite. Les frais administratifs s'accumulent dans deux édifices distincts.

**M. Francis:** Monsieur le président, j'ai un autre genre de question à poser et j'essaierai de le faire aussi brièvement que possible. Elles ont trait à l'étendu des prestations. Les prestations de l'ordre de 66 2/3 p. 100 qui seraient imposables ne sont pas aussi avantageuses que des prestations de l'ordre de 60 p. 100 qui ne le seraient pas. Il s'ensuit, que les prestations proposées dans le Livre blanc ne sont pas aussi élevées que le maximum proposé par la Commission Gill.

**M. C. Perrault:** Vous omettez, néanmoins, que toutes les contributions versées au fonds auraient été déclarées comme dégrèvement.

**M. Francis:** C'est exact. Je pense simplement dans quelle mesure les prestations sont suffisantes. Je lis dans votre mémoire que la Commission Gill a préconisé 60 p. 100 et que par conséquent 66½ p. 100 sont trop élevées. Je veux simplement vous signaler la différence très significative entre les prestations imposables et les prestations non imposables.

**M. C. Perrault:** J'admets que cela se produit, mais en même temps, vous devez considérer ce qu'économise le



[Texte]

individual or the tax income to the state from the taxing of the benefits.

**Mr. Francis:** That is another field.

**Mr. C. Perrault:** Then you have to go back to the other side and consider that for three or four or five years this fellow has been getting tax deductions for his contributions and unless you make certain very sagacious actuarial calculations, it is difficult to know where you are ahead.

**Mr. Francis:** I would not presume to be able to weigh one against the other in that respect. I was merely commenting on the adequacy of the benefit provision. I note also that you are against experience rating or merit rating. You just do not like it.

**Mr. C. Perrault:** Yes.

**Mr. Francis:** Is that about it?

**Mr. C. Perrault:** Mr. Francis, we have several objections.

**Mr. Francis:** Yes, you have outlined them in the brief.

**Mr. C. Perrault:** First of all we feel that certain areas of the province, certain types of industry and certain sizes of industry will be discriminated against. It is as simple as that. Where you have generally high unemployment or a high incidence of seasonal enterprises, people there will be penalized rather more heavily than others. This is one part of the argument. And the other is that this is going to be an administrative monstrosity. You are going to have rates shifting regularly. This is on an individual firm basis. This is not on a sectorial basis. Firm "XYF" will have a rate which will fluctuate.

**Mr. Francis:** In other words, if I interpret your comment correctly, if there is to be experience rating you are opposed to an individual firm basis. You would refer an industry or sector basis.

**Mr. C. Perrault:** That would take some of the bite away from the problem. It would not make the canning industry or some of these notably seasonal industries any better off especially when you know that some of them are marginal at best. It would make the administrative problem possibly simpler because the fluctuations would be less but there are administrative implications to this which we feel have not been thoroughly explored.

**Mr. Francis:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Are there any more questions for the first round or should we go to the second round. Mr. Forrestall.

**Mr. Forrestall:** The hypothesis that you put forward is, of course, a very serious one. Are you confident that the additional moneys could be amassed to meet, even in part, requirements that you feel are absolutely necessary over the next five to eight years. In other words, as long

[Interprétation]

particulier en dégrèvement ou les recettes fiscales que réalisent l'État en assujettissant les prestations à l'impôt.

**M. Francis:** C'est un autre domaine.

**M. C. Perrault:** Alors, vous devez faire un retour en arrière et tenir compte du fait que pendant 3, 4 ou 5 ans ce particulier a bénéficié de dégrèvement pour ces contributions et à moins que l'actuaire ne fasse des calculs assez compliqués, il est difficile de savoir où vous avez l'avantage.

**M. Francis:** Je ne présumerais pas pouvoir évaluer l'un par rapport à l'autre à cet égard. Je ne faisais que commenter la suffisance des prestations proposées. Je remarque également que vous êtes opposé à l'évaluation de l'expérience ou du mérite. Cela ne vous plaît pas.

**M. C. Perrault:** Oui.

**M. Francis:** Est-ce à ce sujet?

**M. C. Perrault:** Monsieur Francis, nous avons plusieurs objections.

**M. Francis:** Oui, vous les avez soulignées dans votre mémoire.

**M. C. Perrault:** Tout d'abord, nous avons le sentiment, que certaines régions de la province, certains types d'industrie et des industries d'une certaine importance seront victimes de discrimination. C'est aussi simple que cela. Dans le cas où vous avez généralement un taux de chômage élevé ou un grand nombre d'entreprises saisonnières, les gens seront pénalisés plus durement que les autres. Ce n'est qu'une partie de notre argument et d'autre part, il en résultera une monstruosité administrative. Vous aurez des taux qui changeront régulièrement, ceci en considérant les entreprises en particulier. Il ne s'agit pas de considérer les secteurs de l'industrie. L'entreprise «x, y ou z» aura un taux qui subira des fluctuations.

**M. Francis:** En d'autres termes, si j'interprète correctement votre remarque, s'il doit y avoir évaluation de l'expérience, vous êtes opposé à ce qu'elle soit faite en considérant les entreprises en particulier. Vous préférez qu'elles soient effectuées en considérant une industrie ou un secteur d'industrie.

**M. C. Perrault:** Cela rendrait le problème moins épineux. Ce ne serait pas peu profitable à l'industrie des conserves ou à certaines de ces industries saisonnières, surtout lorsque vous savez que certaines d'entre elles sont marginales. Il est possible que cela simplifie le problème administratif parce qu'il y aurait une réduction des fluctuations mais il y a des aspects administratifs de cette question qui à notre avis, n'ont pas été complètement explorés.

**M. Francis:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions pour le premier tour, ou devrions-nous passer au second tour. Monsieur Forrestall.

**Mr. Forrestall:** L'hypothèse que vous présentez est très sérieuse. Êtes-vous certain que les fonds additionnels peuvent être accumulés pour satisfaire, même en partie, des besoins qui à votre avis sont absolument nécessaires au cours des cinq ou huit prochaines années. En d'autres

## [Text]

as we stay with the present concept, the entire question remains one of federal jurisdiction. Would it not be extremely difficult to portray this amount of money into the necessary surplus saving accumulations, if you will, to use it realistically for the type of investment that you are requiring? Are we not talking about the type of resource that the country does not look to as a source of investment capital? I am just wondering how possible it might be to use or divert this area that you are very concerned about into the direct capital investment field.

**Mr. C. Perrault:** I think I understand the question.

**Mr. Forrestall:** That is good. I sense it more than understand it, sir.

**Mr. C. Perrault:** In the past 20 years or since WWII, the proportion of the gross national product spent by various levels of government has increased at a very rapid rate. This means that the possibility for the private sector to finance itself becomes more and more difficult as you siphon away dollars through corporate tax and commodity taxes and personal income tax. In other words, if an individual firm has to pay more taxes of various kinds, there is less left with which to reinvest, to build and to buy new machinery. If the individual has to pay higher taxes, if a greater part of his income goes to taxes, then he has less money to save and to invest in equity and industrial debt capital and things of that kind.

There are no magic formulas apparently connected with this. There are examples of countries where the pool of investment capital has been effectively dried up or made very small. In cases like that, industry cannot renew itself and it cannot innovate and it cannot build new plants. It will not make the investments in new machinery and it will create fewer jobs. There are no hard and fast rules about this. We get into some pretty esoteric arguments with economists on this particular point. However, it remains that Canada has a need for investment capital possibly second to no other country in the world at this time. I am referring to many of the briefs that were presented before the Committee hearings on Mr. Benson's White Paper. This country needs tremendous sums of money to develop its natural resources and to create jobs for an unprecedented arrival of new people on the labour market in the next few years. They have the money available in Canada for all of the things we want to do whether it is health or welfare or education.

Education is just as serious. When you get down to studying the problems of education and particularly secondary education, Mr. Forrestall, it is just as frustrating as this because everyone is in favour of education. Everyone feels that kids should be better educated and should have a chance to go to college. When you look at the realities and when you look at the costs and at the shape of the curves, you see it is impossible. Then you say to yourself, I do not know what I am going to do, but something has to be done to slow this down regardless of how valuable it is. This is basically what we are saying.

## [Interpretation]

termes, aussi longtemps que nous nous en tenons à la conception actuelle, toute la question relève toujours de la juridiction fédérale. Ne serait-il pas extrêmement difficile d'intégrer ces sommes dans les économies supplémentaires nécessaires, si vous voulez, pour l'employer de façon réaliste pour le genre d'investissement dont vous avez besoin? Ne parlons-nous pas du genre de ressources que le pays ne recherche pas en tant que source de capital d'investissement? Je me demande dans quelle mesure il serait possible d'utiliser ou de transférer ce domaine qui vous préoccupe en celui du capital d'investissement.

**M. C. Perrault:** Je pense que je comprends le problème...

**M. Forrestall:** C'est très bien. Je l'entrevois plus que je ne le comprends.

**M. C. Perrault:** Pour les 20 dernières années, ou depuis cette période, la proportion du produit national brut dépensé aux différents niveaux du gouvernement a augmenté très rapidement. Ce qui signifie que le secteur privé éprouve de plus en plus des difficultés à se financer lui-même puisque vous lui enlevez des sommes par le truchement d'impôt sur les corporations, d'impôt sur les denrées et d'impôt sur le revenu personnel. En d'autres termes, si une entreprise particulière doit payer plus d'impôt que diverses sortes, il lui reste moins de fonds qu'elle pourrait réinvestir pour la construction et pour l'achat de nouvelles machines. Si le particulier doit payer des impôts plus élevés, si la plus grande partie de son revenu sert à payer des impôts, alors il lui reste moins d'argent à économiser et à investir pour l'achat d'actions et pour la dette d'établissement industriel et des choses de ce genre.

Apparemment, il n'y a pas de formule magique s'appliquant à cette situation. Il y a l'exemple de pays où l'ensemble des capitaux d'investissement a été effectivement épuisé ou est devenu très réduit. Dans des cas semblables, l'industrie ne peut accomplir de renouvellement, d'innovation, et ne peut construire de nouvelles usines. Elle n'investira pas de capital pour l'achat de nouvelles machines et elle créera beaucoup moins d'emploi. Il n'y a pas de règles rigides s'appliquant à cette question. Nous avons des discussions assez éotériques avec les économistes sur ce point particulier. Néanmoins, le fait reste que le Canada a besoin de capital d'investissement, et peut-être présentement, plus qu'aucun autre pays au monde. Je fais allusion à plusieurs des mémoires qui ont été présentés au cours des audiences de notre Comité, sur le Livre blanc de M. Benson. Notre pays a besoin d'énormes sommes pour le développement de ses ressources naturelles et pour la création d'emploi pour faire face à l'arrivée sur le marché du travail d'un main-d'œuvre extrêmement nombreuse. Au Canada, nous avons les fonds disponibles pour accomplir ce que nous désirons, que ce soit le domaine de la santé ou du bien-être social ou encore de l'éducation.

La question de l'éducation est aussi grave. Lorsque vous vous arrêtez à l'étude des problèmes de l'éducation, et particulièrement dans le domaine des écoles secondaires, M. Forrestall, c'est aussi frustrant, que dans ce domaine parce que tout le monde est en faveur de l'éducation. Tout le monde a le sentiment que les enfants devraient recevoir une meilleure éducation et devraient



[Texte]

**Mr. Forrestall:** It is the generality as opposed to the specific then that gives you the greatest amount of concern.

**Mr. C. Perrault:** Right.

**Mr. Forrestall:** This is what I suspected. Thank you.

**The Vice-Chairman:** Shall we go into the second round. Mr. Perrault and then Mr. Borrie.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Mr. Chairman, I would like to ask a question in the area of experience rating. You oppose the rating system. Do you oppose it in the matter of workmen's compensation? You have said, it "will be an administrative nightmare to attempt to evolve an experience rating system." Yet workmen's compensation from coast to coast in Canada is based on the experience of companies with respect to on-the-job injuries.

• 1050

**M. C. Perrault:** Right.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Has that been a nightmare?

**Mr. C. Perrault:** This is a much more complicated thing to determine than the experience rating in accident prevention, and furthermore, it does not have anything like the same claim to equity.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Why is that?

**Mr. C. Perrault:** Because unemployment or the number of persons laid off in a firm cannot be tied to the administrative competence of the enterprise, if you will, accident rating. I am convinced, for instance...

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** All lay-offs are certainly not acts of God though, surely.

**Mr. C. Perrault:** No, but the degree of control that management has over lay-offs and over the frequency with which they occur is nothing like the degree of control that management has over accident prevention. That is the point I am trying to make.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** I think that is a position which probably could be challenged, at least to some extent.

**Mr. C. Perrault:** Well, do you admit, sir, that there are businesses of a seasonal nature which must regularly lay off large numbers of people, who hire people, for instance, for rush periods, where these are necessary?

[Interprétation]

pouvoir aller à l'université. Quand vous considérez les réalités et lorsque vous considérez les frais et la forme des courbes des statistiques, vous voyez que c'est impossible. Alors, vous vous dites, je ne sais pas ce que je ferai mais on doit faire quelque chose pour freiner cette tendance aussi importante qu'elle puisse l'être. C'est initialement ce que nous disons.

**M. Forrestall:** Alors c'est la généralité opposée aux particuliers qui vous préoccupe tant.

**M. C. Perrault:** C'est exact.

**M. Forrestall:** C'est ce que je pensais. Merci.

**Le vice-président:** Commencerons-nous le second tour de question? Monsieur Perrault, puis M. Borrie.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Monsieur le président, je voudrais poser une question concernant le domaine de l'évaluation de l'expérience. Vous êtes opposé à l'évaluation des expériences, y êtes-vous opposé en ce qui concerne les compensations aux travailleurs? Vous avez dit: «tenter d'établir un régime de l'évaluation de l'expérience serait un cauchemar administratif». Pourtant, d'un bout à l'autre du Canada, les compensations aux travailleurs sont fondées sur l'expérience des entreprises en ce qui concerne les blessures subies au lieu de travail.

**M. C. Perrault:** C'est exact.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Était-ce un cauchemar?

**M. C. Perrault:** C'est une chose très difficile à déterminer que l'évaluation de l'expérience dans le cas de la prévention des accidents, et d'autre part, on ne trouve pas la même revendication d'équité.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Pour quelle raison?

**M. C. Perrault:** Parce que le chômage ou le nombre de personnes mises à pied dans une entreprise ne peuvent être rattachés à la compétence administrative de cette entreprise, si vous voulez, avec le même degré d'assurance que vous pouvez le faire dans le cas de l'évaluation des accidents. Je suis convaincu, par exemple...

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Toutes les mises à pied ne sont certainement pas des actions divines, bien que certainement...

**M. C. Perrault:** Mais le degré de contrôle qu'exerce la direction sur les mises à pied et leur fréquence n'a rien de comparable au degré de contrôle qu'exerce la direction sur la prévention des accidents. C'est ce que j'essaie de signaler.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Je pense que c'est une position qui probablement peut être réfutée, au moins dans une certaine mesure.

**M. C. Perrault:** Eh bien, admettez-vous monsieur, qu'il existe des entreprises saisonnières qui doivent régulièrement mettre à pied un grand nombre de gens, ou embaucher des gens, par exemple durant la période de grande activité, où ces mesures sont nécessaires?

[Text]

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Yes, Mr. Perrault, I agree with that but surely that is a production factor with which these industries live and have lived for a number of years. Surely, ultimately in a free enterprise system this situation, indigenous to a certain industry, reflects itself in the final delivered cost of the product. You are saying you want the entire group of industries in Canada and all of society to share what perhaps should be a basic cost of production associated with a certain industry. For example, the construction industry draws over \$35 million more out of UIC at the present time than it puts in. We have to ask ourselves if that situation should be at least modified. For example, I could say to you an industry is situated in Northern Quebec and as a result suffers from an economic disadvantage in comparison to another type of industry. But surely, when a person establishes that industry he says: "All right. This is one of the production facts of life which I accept." I think we have to pursue this point. You support the free enterprise system, but do these costs not ultimately reflect themselves in the cost structure of the industry?

**Mr. C. Perrault:** The very nature of some of these seasonal industries, like those attached to agribusiness—the canners and people who are dependent on a very short processing season, those that are dependent on very sharp peaks of commercial activity—these are the kinds of things that you cannot change.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** That is true.

**Mr. C. Perrault:** You say this is part of the cost of doing business.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** That is true. Should that not then be regarded as a normal percentage of the cost of producing that product and getting it on the market?

**Mr. Bédard:** Mr. Perrault, firstly, when you mention construction, you mean construction in Canada.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Right. Canadian construction.

**Mr. Bédard:** Construction in Canada, so the actual problems of winter construction in Canada, of some types at least, have never been solved yet.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** The situation is improving, however. Is it not?

**Mr. Bédard:** It is improving.

**Mr. C. Perrault:** Very much so.

**Mr. Bédard:** But some activities of construction are out of the question altogether. Road building in Canada is out of the picture altogether in the winter, as are many other types of construction. Another question, what about the retail trades? The retail labour force can double in November and December. It is the consumer who decides that the peak of its purchasing is going to be made at

[Interpretation]

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Oui, monsieur Perrault, je suis d'accord là-dessus, mais c'est certainement un facteur de production qu'acceptent ces industries et qu'elles ont accepté depuis un certain nombre d'années. Certainement que finalement dans un régime de libre entreprise cette situation particulière à une certaine industrie, se reflète dans le coût final de livraison du produit. Vous dites que vous désirez que tout le groupe des industries existant au Canada et que toute la société partage ce qui devrait peut-être présenter des frais fondamentaux de production particuliers à une certaine industrie. Par exemple, l'industrie de la construction perçoit actuellement de la caisse de l'assurance-chômage 35 millions de dollars de plus que la contribution qu'elle y verse. Nous devons nous demander si ce genre de situation ne devrait pas au moins être modifié. Par exemple, je pourrais vous dire qu'une industrie située dans le nord de Québec par cela même est désavantagée économiquement par rapport à un autre genre d'industrie. Mais il est certain que lorsqu'une personne établit cette industrie, elle dit: «Très bien. C'est l'un des facteurs normaux de production que j'accepte.» Je pense que nous devons poursuivre cette discussion. Vous défendez le régime de la libre entreprise, mais ces frais ne se reflètent-ils pas éventuellement dans la structure des frais de l'industrie?

**M. C. Perrault:** La nature même de certaines de ces industries saisonnières, telles que celles qui sont liées à l'agriculture, l'industrie des conserves et les gens qui dépendent d'une courte saison de traitement des produits, ils dépendent tous de paroxysme d'activité commerciale. C'est le genre de choses que vous ne pouvez pas changer.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est vrai.

**M. C. Perrault:** Vous dites que cela fait partie des frais inhérents aux activités commerciales.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est vrai. Cet élément ne devrait-il pas être considéré comme un pourcentage normal des frais de production de ce produit et de sa mise sur le marché?

**M. Bédard:** Monsieur Perrault, tout d'abord, lorsque vous parlez de construction, vous voulez dire la construction au Canada.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est exact. L'industrie canadienne de la construction.

**M. Bédard:** L'industrie de la construction au Canada, aussi le problème de la construction canadienne en hiver, de certains genres au moins, n'ont jamais encore été résolus.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Néanmoins, la situation s'améliore, n'est-ce pas?

**M. Bédard:** Elle est en voie d'amélioration.

**M. C. Perrault:** Très sensiblement.

**M. Bédard:** Mais certaines activités dans le cadre de la construction sont complètement hors de question; au Canada il n'est pas question de construire des routes en hiver, comme c'est le cas pour d'autres genres de construction. Une autre question, il y a le cas du commerce de détail? La main-d'œuvre employée par le détaillant peut doubler en novembre et en décembre. C'est le

## [Texte]

Christmas time and the management cannot do a thing about it.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** But surely when a retailer looks at his marketing problems and looks at his projected rate of return on invested capital and all the rest, he takes into account a limitless number of factors. The rates proposed in the White Paper represent in most cases a small percentage of that entire production package or that marketing package.

**Mr. C. Perrault:** Right.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** And surely if he is in the kind of industry where he cannot guarantee job stability to his employees, surely he should not ask all of society to bear the burden of what really is his own marketing problem.

**Mr. C. Perrault:** If you will excuse me, Mr. Chairman, I think that one way or the other, this is the only way the problem can be solved. If the canner continues to can, he can can only when the peas are ripe. He cannot lengthen the season and he cannot do anything about the way in which the personnel operates.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** That is right.

**Mr. C. Perrault:** If he is faced with an additional cost of operating brought about by this particular measure, there is only one thing he can do, and that is to increase the cost of the peas in the can. Society is going to pay for it either through the peas in the can that they are going to have to buy or the rest of industry is going to pay for it by some averaging process which is the system now.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Yes, it is how the cost is passed along ultimately to the consumer.

**Mr. C. Perrault:** Yes. I am suggesting that having industry as a whole pay for this is as good a way of doing it as having the guy pay for it through each can of peas he buys and that the administrative simplicity is worth a great deal when you consider the two together.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Then would you like to see one rate established for Workmen's Compensation in every province in Canada as an administrative simplicity? Would you like to see that introduced?

**Mr. C. Perrault:** No.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** If the government, for example, established basic safety standards and these standards were observed—

**Mr. C. Perrault:** Not good enough.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** You would not mark that down to acts of God when a man falls through a cathole.

## [Interprétation]

consommateur qui décide que ses achats atteindront leur paroxysme durant la période de Noël et la direction de l'entreprise n'y pourra rien.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Mais il est certain que lorsqu'un détaillant étudie ces problèmes de commercialisation et son taux de bénéfices prévu sur le capital investi et tout le reste, il tient compte d'un nombre illimité de facteurs. Les taux proposés dans le Livre blanc représentent dans la plupart des cas un petit pourcentage de cet ensemble d'éléments de production, ou de cet ensemble d'éléments de commercialisation.

**M. C. Perrault:** C'est exact.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Et il est certain que s'il est engagé dans le genre d'industrie où il ne peut garantir à ses employés la stabilité de l'emploi, il est certain qu'il ne devrait pas demander à toute la société de supporter le fardeau de ce qui est réellement son propre problème de commercialisation.

**M. C. Perrault:** Si vous voulez bien m'excuser, monsieur le président, je pense que d'une façon ou d'une autre, c'est la seule solution au problème. Si le propriétaire d'une conserverie veut continuer à faire des conserves, il ne peut le faire que lorsque les pois sont mûrs. Il ne peut prolonger la saison et il ne peut pas changer les conditions dans lesquelles travaillent ses employés.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est exact.

**M. C. Perrault:** S'il se heurte à des frais supplémentaires d'exploitation résultant de cette mesure particulière, il ne peut faire qu'une seule chose et c'est d'augmenter le prix des pois mis en conserve. La société en assumera les frais soit par le truchement du prix des pois mis en conserve qu'elle achètera ou le reste de l'industrie en assumera les frais suivant une méthode d'établissement de certaines moyennes, ce qui est le régime employé actuellement.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Oui, c'est ainsi que le consommateur en assume éventuellement les frais.

**M. C. Perrault:** Oui. Je pense que c'est aussi bien de laisser toute l'industrie en assumer les frais que d'en charger le particulier par le truchement de chaque boîte de pois qu'il achète et que la simplicité du système administratif employé vaut bien la peine que l'on considère les deux questions ensemble.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Vous aimeriez alors voir établir un seul taux de compensation aux travailleurs dans chaque province du Canada, en tant que simplicité administrative? Voudriez-vous voir introduire une telle mesure?

**M. C. Perrault:** Non.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Si par exemple, le gouvernement établissait des normes fondamentales de sécurité et que ces normes étaient respectées...

**M. C. Perrault:** Ce n'est pas suffisant.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Vous ne feriez pas des actions divines lorsqu'un homme tombe à travers un trou d'écubier.



## [Text]

**Mr. C. Perrault:** No. That is not good enough. I think there is a direct relationship between the quality of management and accident experience in a plant. I will go that far. I think it is a direct measure of management quality and the well run places have few accidents. Look at any particular sector and you will find I think that this is true. The firm that has the highest profits and the best return on investment and the best management has the fewest accidents. So the differentials, the merit rating used in industrial accident prevention is a very worthwhile stimulus to good management in year-round accident prevention programs. I do not think that it would have the same effect here. This is what I am saying. I do not think it would. It would perhaps have some marginal effect but I do not see that it would have enough of an effect to make worthwhile the machine that has to be set up.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Then, just a final question, Mr. Chairman. In view of the fact that 60 per cent of the time lost from the job through accident or illness occurs off the job, and in view of the fact that as a result the individual cannot be covered under those circumstances by Workmen's Compensation or by UIC, you would admit that there have to be auxiliary social measures to look after people.

**Mr. C. Perrault:** Oh, yes.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** But at the same time, you project the argument that perhaps there is too much government spending. You imply there should be greater incentives for business. Are you suggesting there should be tax reductions on the one hand and greater social capital invested in helping these people on the other hand? Who is going to pay for it?

**Mr. C. Perrault:** That sounds like politician talk, Mr. Perrault. That is the kind of thing that we hear when people want to be elected.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** No. I ask the question in all candour because I do not have any constituents in this room. I simply ask you the question that if we provide greater incentives for business and you say the government must provide more jobs, where is the money coming from?

**Mr. C. Perrault:** Well, as an old member of a tax commission who has looked at this for many years, I know that there is no magic answer to this. The money only comes from one person.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** That is right.

**Mr. C. Perrault:** It comes from the taxpayer and you can only get so much out of the lemon and after that...

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** We have discovered that in government.

## [Interpretation]

**M. C. Perrault:** Non, ce n'est pas suffisant. Je pense qu'il y a une relation directe entre la compétence des dirigeants de l'entreprise et le taux d'accidents dans cette entreprise. J'irai aussi loin. Je pense que cela découle directement de la compétence des dirigeants et les entreprises qui sont bien administrées ont peu d'accidents. Considérez n'importe quel secteur et vous découvrirez que ce que je pense est exact. L'entreprise qui réalise les profits les plus élevés et les meilleurs bénéfices sur les investissements, qui possède les meilleurs dirigeants, a le moins d'accidents. Les différences, les variations du mérite employées dans la prévention des accidents industriels sont un très bon stimulant pour la bonne digestion dans le cadre des programmes annuels des préventions des accidents. Je ne pense pas que cet élément aurait les mêmes effets ici, et c'est ce que je dis. Il aurait peut-être un effet secondaire mais je ne pense pas que l'effet serait suffisant pour justifier l'établissement de la machine administrative voulue.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Bien, juste une dernière question, monsieur le président. Vu que 60 p. 100 du temps perdu pour absences au travail résultant d'accidents ou de maladie se produit en dehors du lieu du travail, vu que par conséquent le particulier ne peut être protégé dans ces circonstances par les compensations aux travailleurs ou par l'assurance-chômage, admettriez-vous qu'il devrait exister des mesures sociales auxiliaires pour aider ces gens.

**M. C. Perrault:** Oh oui.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Mais en même temps, vous présentez l'argument qu'il est possible que le gouvernement dépense trop d'argent. Vous dites que plus de stimulants devraient être accordés aux entreprises. Proposez-vous qu'il y ait une diminution des impôts d'un côté et plus de capitaux investis à des faits sociaux pour aider ces gens d'un autre côté? Qui en assumera les frais?

**M. C. Perrault:** Monsieur Perrault, ceci rappelle des propos de politiciens. C'est le genre de choses que nous entendons exprimer lorsque les gens veulent se faire élire.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Non. Je pose la question en toute franchise parce que je n'ai pas d'électeurs dans cette salle. Je vous demande simplement que si nous offrons plus de stimulants aux entreprises et si vous dites que le gouvernement doit offrir plus d'emplois, d'où proviendra l'argent nécessaire à l'application de telles mesures?

**M. C. Perrault:** Eh bien, en tant que membre chevronné d'une commission de l'impôt qui a observé cette situation durant plusieurs années, je sais qu'il n'y a pas de réponse magique à ce problème. L'argent provient toujours d'une seule personne.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** C'est exact.

**M. C. Perrault:** C'est le contribuable qui paie et vous ne pouvez obtenir qu'une certaine quantité de jus du citron et après cela...

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Nous l'avons découvert au gouvernement.



[Texte]

• 1100

**Mr. C. Perrault:** ...you cannot get any more. I think that that what we are now facing, sir, what I feel is the message I would like to leave and the message which I feel the sixth and seventh reports of the Economic Council have effectively stated—I do not know whether what I am saying is in the part that has not been published yet, but anyway—is that we are now reaching the point where it is not going to be a question of getting very much more money out of the economy for these programs, but of effectively restudying these programs and using them in the most efficient way possible because we are just not going to be able to find the resources to satisfy all of the needs that are coming up regardless of how worth while they are.

**M. Perrault (Burnaby-Seymour):** Merci beaucoup.

**The Vice-Chairman:** Mr. Perrault, before going to Mr. Borrie, I have one question to ask.

You know that in the United States unemployment is paid by employers only. Would it be better to do the same in Canada?

**Mr. C. Perrault:** This is not the thrust of our recommendation here. The system of having contributions by employers and employees has existed for many years in Canada. It is a good, sound principle and we think that it should be continued.

**The Vice-Chairman:** It is better than what they have in the United States.

Gentlemen, I am sorry that we cannot continue. We would have many more questions to ask of Mr. Perrault and Mr. Bédard, but we certainly thank them for their appearance here, and we will look into their brief.

Adjournment until 3:30 this afternoon. We will have the Public Service Alliance of Canada.

## AFTERNOON SITTING

• 1544

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are happy to welcome this afternoon the delegation from the Public Service Alliance of Canada. I would like at this time to introduce to you Mr. C. A. Edwards, the President of the Public Service Alliance of Canada; to his right, Mr. B. Folly, the Research Assistant of the Alliance, and Mr. Jim Shearon, the Assistant Director of Public Relations who is also in the room, at the back.

Mr. Edwards could we have a brief statement from you to open up our discussion this afternoon?

**Mr. C. A. Edwards (President, Public Service Alliance of Canada):** I would be very happy to make an opening statement, Mr. Chairman.

We are very happy to be here to have this opportunity to discuss the White Paper with members of the Committee. Our brief is in your hands and I do not propose reading it. I understand that is not the practice in this Committee.

[Interprétation]

**M. C. Perrault:** ...vous ne pouvez plus rien obtenir. Je pense que ce à quoi nous nous heurtons, monsieur, ce qui, à mon avis, est le message que je voudrais laisser et celui que d'après moi contiennent les sixième et septième rapports du Conseil économique, je ne sais si ce que je dis se trouve dans la partie qui n'a pas encore été publiée, mais en tout cas, le fait est que nous atteignons le point où il ne sera pas question d'obtenir plus d'argent de notre économie pour financer ces programmes, mais de les réétudier attentivement et de les utiliser le plus efficacement possible, parce que nous ne serons plus en mesure de trouver les ressources pour satisfaire tous les besoins qui se manifestent quelle que soit leur justification.

**Mr. Perrault (Burnaby-Seymour):** Thank you very much.

**Le vice-président:** Monsieur Perrault, avant de passer à M. Borrie, j'ai une question à vous poser. Vous savez qu'aux États-Unis, seuls les employeurs assument les frais d'assurance-chômage. Serait-il préférable de procéder de même au Canada?

**M. C. Perrault:** Ce n'est pas ce que nous recommandons. Le régime pourvoyant que les employeurs et les employés versent des contributions existe depuis plusieurs années au Canada. C'est un très bon principe et nous pensons que nous devrions continuer à l'appliquer.

**Le vice-président:** Il est meilleur que ce qu'ils ont aux États-Unis. Messieurs, je regrette que nous ne puissions continuer, nous aurions eu beaucoup plus de questions à poser à M. Perrault et à M. Bédard; mais nous les remercions d'avoir comparu devant nous et nous étudierons leur mémoire.

La séance est ajournée jusqu'à 15 h30 cet après-midi. Les représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada comparaîtront devant nous.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Messieurs, à l'ordre. Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi la délégation de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. J'aimerais vous présenter à présent M. C. A. Edwards, président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada; à sa droite, M. B. Folly, adjoint aux recherches et M. Jim Shearon, directeur adjoint des relations publiques qui est au fond de la salle.

Monsieur Edwards, pourriez-vous nous faire une brève déclaration préliminaire?

**M. C. A. Edwards (président, Alliance de la Fonction publique du Canada):** J'en serai très heureux, monsieur le président.

Nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est offerte de discuter le Livre blanc avec les députés du comité. Nous vous avons remis notre mémoire et je n'ai pas l'intention de le lire. Si j'ai bien compris, tel n'est pas l'usage au comité.

## [Text]

To summarize briefly, we support the universality of the proposals in the White Paper in that it should include all gainfully employed people. We say this, having the support of our recent convention held in January, 1970, where a resolution covering unemployment insurance was approved. It dealt with the matter of payment by public servants—public employees—and I think it might interest the Committee if I just read the *resolve* in that resolution so you would know that this has the full support of the organization. It reads as follows:

Be it resolved that the PSAC request the Government of Canada to modify the scope of the Unemployment Insurance Act in such a way, that all gainfully employed people in Canada be contributors and recipients of Unemployment Insurance benefits, including all federal Public Service employees and that the Government remove present abuses under the Act by reviewing through public hearings, the types of coverage now prevailing.

I think you should note our concern in that resolution is in reference to the abuses that could perhaps result either from bad administration, which I am not suggesting is in effect, or by loopholes in the legislation that would permit people who did not meet the normal requirements of insurance principles to obtain unemployment insurance. Perhaps through loopholes in the legislation people would be granted a benefit that was not intended. We expressed some concern in our brief with regard to certain aspects here, particularly with reference to the matter of payment of allowances to women who are on leave because of pregnancy or who are unable to continue employment because of pregnancy.

We have criticized in our brief the matter of the two-week waiting period for benefits. We believe this could be reduced to one week. At the same time, because the White Paper proposes a benefit paid immediately after the waiting period, we would not want to see a situation develop where there would be an encouragement in the legislation for a person to remain unemployed until he could receive an immediate cash benefit. In other words, we do not want to promote something which would tend to permit an employee not to actively seek employment in order to get a cash benefit and then the day after he got a cash benefit, immediately take a job. That is not our intent.

We expressed some concern with reference to the proposed 4 per cent employment formula where additional benefits would be provided when regional unemployment or national unemployment rose above that 4 per cent figure. Rather, we are concerned about the establishment of the 4 per cent where it would appear to be a normal level of unemployment. We do not think 4 per cent should be considered in any way a normal level of unemployment and hopefully it will not continue at that level in Canada.

We are concerned also about the matter of the experience rating as far as employers are concerned because in many instances we think there is limited control an employer may have with regard to the matter of laying off employees. Hopefully it will not be a situation where employers do lay off people without concern. We think in many instances it is a matter beyond their control; there may be certain things created by government fiscal or monetary policies or adverse trade situations where it is

## [Interpretation]

En résumé, nous voyons d'un bon œil le caractère universel proposé dans le Livre blanc qui s'appliquerait à tous les employés salariés. La position que nous adoptons ici en quelque sorte la résolution sur l'Assurance-chômage que nous avons adopté à notre dernier congrès en janvier 1970. Il s'agissait de la participation des fonctionnaires je crois qu'il serait intéressant pour le comité que je lise le point central de cette résolution afin de démontrer que notre association serait mis entièrement à la proposition d'universalité. Je cite:

Il est résolu que l'Alliance de la Fonction publique du Canada demande au gouvernement canadien d'élargir la portée de la voie sur l'assurance-chômage de sorte que tous les employés salariés du Canada participent au régime d'Assurance-chômage, y compris les employés de la Fonction publique fédérale et que le Gouvernement mette fin aux abus sévissant aux termes de la loi actuelle en reconsidérant au cours d'audiences publiques, le type d'Assurance actuellement en vigueur.

Dans cette résolution, il faut remarquer que nous nous inquiétons des abus qui pourraient provenir d'une mauvaise administration mais je ne dis pas que c'est le cas, ou des lacunes de la loi qui permettraient à des individus ne répondant pas aux conditions de principe d'assurance d'obtenir une Assurance-chômage. Il se peut que grâce aux lacunes de la loi, certaines personnes puissent bénéficier de prestations illégitimes. Dans notre mémoire, nous avons souligné notre préoccupation à propos de certaines questions et surtout en ce qui concerne le paiement d'allocation aux femmes enceintes.

Nous avons critiqué dans notre mémoire la période transitoire de deux semaines. Nous pensons qu'on pourrait la ramener à une semaine. D'autre part, comme le Livre blanc propose le paiement d'une prestation à la fin de la période transitoire, nous estimons qu'il ne faudrait pas que la loi incite les travailleurs à rester au chômage jusqu'à ce qu'ils reçoivent une prestation en espèce. Autrement dit, nous ne favorisons pas une mesure qui permettrait aux employés de ne pas chercher activement un nouvel emploi en vue d'obtenir une prestation en espèce, après quoi il pourrait reprendre le travail. Pareille chose ne correspond pas à nos intentions.

Nous avons exprimé quelques craintes au sujet de la formule selon laquelle le Gouvernement assumerait les frais supplémentaires lorsque le taux de chômage régional ou national dépasserait les 4 p. 100. La fixation du taux de chômage à 4 p. 100 nous inquiète quelque peu dans la mesure où on pourrait considérer qu'il s'agit là d'un taux de chômage normal. Nous ne pensons pas que l'on puisse établir un taux de chômage normal à 4 p. 100 et nous espérons que ce niveau de chômage ne se maintiendra pas au Canada.

La tarification fondée sur l'expérience nous cause également quelques problèmes en ce sens que les employeurs, dans beaucoup de cas, ne peuvent exercer de contrôle sur le nombre de mise à pied. Il faut espérer que les employeurs ne licencieront jamais leur personnel sans s'en inquiéter outre mesure. Dans bien des cas, des circonstances indépendantes de leur volonté les y obligent; certaines politiques fiscales ou monétaires du Gouvernement de même qu'une mauvaise conjoncture économique peuvent entraîner des licenciements sans que les



## [Texte]

certainly beyond the control of the employer, and to have him faced with an experience rating situation because of this bothers us.

We are concerned to a degree about the sick leave provisions in that the majority of workers in this country are covered, either through agreements—perhaps not collective agreements—or in their normal job relationships with their employer in some form of sick leave. We would not like to see the sick leave provisions of the Unemployment Insurance Act provide, if you like, a means where what we consider a not-so-good employer or even a bad employer continues, either in his collective bargaining approach or in his approach to employees outside of collective bargaining, to fail to grant a sick leave benefit or some provision of sick leave for employees.

• 1550

We think that the provision of a sick-leave benefit of this nature should be carefully looked at so that it does not in effect provide an avenue where the employer who is not prepared to adopt standards which have been adopted by most other employers uses this as a loop-hole to prevent the matter of the inclusion of sick leave. That gives us some concern.

However, in general terms we have welcomed the principle of universality. It has been supported totally by our organization. We have supported it from the time of the Gill Committee Report in 1962, providing—and this has always been a proviso in our support—that the matter of abuses under the plan be kept under control and that there be no avenues, if at all possible, of abuse. That has been our primary concern.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Edwards.

Gentlemen, before getting into the questioning, I would like to have the usual motion that the brief submitted by the Public Service Alliance of Canada in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Who would like to lead off the questioning this afternoon? Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I would like, first of all, to say how pleased I am, not only with the brief but with the basic position taken by the Public Service Alliance with request to this matter.

You have not had, Mr. Edwards, the experience that we have had on this Committee of hearing many delegations come before us to tell us how much they favour social security measures and doing things for people, but please do not tax us. This has come from both employers and some employee groups.

I must be very careful not to mention some of your own confreres or competitors, whichever they are. But bearing in mind the fact that you represent many thousands of employees who are not now paying an unemployment insurance premium but will have to do so if

## [Interprétation]

employeurs n'aient rien à y voir et ce serait une erreur, en pareil cas, de leur appliquer la tarification selon l'expérience.

Nous nous inquiétons également des dispositions quant aux congés de maladie parce que la majorité des travailleurs canadiens sont déjà assurés contre la maladie que se soit par suite de convention collective ou que se soit une condition d'emploi. Il serait regrettable que les dispositions d'assurance-maladie prévues par la Loi sur l'assurance-chômage permettent à un employeur mal intentionné de ne pas accorder à ces employés des prestations de congé de maladie voir des congés de maladie lors des conventions collectives ou lors d'autres négociations avec ces employés.

Nous estimons que la disposition prévoyant des congés de maladie payés de cet ordre devraient être minutieusement analysée afin d'éviter que l'employeur qui n'est pas prêt à accepter les normes en usage chez la majorité des autres employeurs n'y voit une échappatoire lui permettant de refuser les congés de maladie; cela nous préoccupe quelque peu.

En gros, cependant, nous voyons d'un bon œil le principe d'universalité. Notre association s'y rallie avec enthousiasme. Nous avons défendu ce caractère d'universalité dès le rapport Gill en 1962 pourvu que l'on exerce des contrôles afin d'éviter les fraudes éventuelles; telle a toujours été la condition de notre appui et nous devons dire que c'est là notre préoccupation majeure.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Edwards.

Messieurs, avant de passer aux questions il faudrait déposer la motion habituelle visant à faire annexer aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui, le mémoire de l'Alliance de la fonction publique du Canada en anglais et en français.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'en fait la proposition.

La motion est adoptée.

**Le président:** Qui désire ouvrir le feu cet après-midi? Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'aimerais, avant tout, exprimer ma satisfaction, non seulement à propos du mémoire mais également en ce qui concerne l'attitude adoptée par l'Alliance de la fonction publique à cet égard.

Malheureusement, monsieur Edwards, vous n'avez pu assister aux séances précédentes du comité où nous avons pu entendre plusieurs délégations, se déclarer en faveur des mesures de sécurité sociale et se montrer disposé à aider autrui, mais rejetant énergiquement les impôts. Cette attitude a été non seulement le propre des employeurs mais également de certaines associations d'employés.

Je devrais prendre garde à ne pas mentionner certains de vos confrères ou concurrents, quel qu'ils soient. Toutefois, étant donné que vous représentez plusieurs milliers

## [Text]

this legislation comes into effect, your support for it is not unnoticed as far as members of this Committee are concerned. Mind you, I think it is the correct position and the responsible position, and while I am not surprised, I am pleased.

I think one might also say that because of your support of the general position, and carrying with it the willingness of your members to pay the required premiums, you have the right to make criticisms and I think the Committee should look at those criticisms. I welcome your comments about experience rating. I have been one of those in the Committee who has questioned this. We also welcome your reference to the 4 per cent level. We had a good deal of discussion about that and we do not need to elaborate on it. But there are a couple of criticisms you made that I would like to discuss with you briefly.

With regard to the sickness provision, you asked us to remember that the majority of workers in Canada have some sort of sickness coverage, whether it is a collectively bargained arrangement or an employer provision, and I think that the figures we have would support that statement. But is it not a fact that the minority is a very large number of people, something over 2 million workers, and have we not got to do something to provide protection for them? Do you not think it is possible that unions, both your very effective organization and others, will know how to deal with employers on behalf of the organized group, and on that basis do you not think that there is a case for our coverage?

I am glad you did not raise any constitutional issues or the question as to whether or not sickness is a reason for unemployment. You are right back on the question of whether it is good for the workers as a whole to have it in legislation or to have it as a matter of agreement. But in view of the fact of these 2.3 million, do you not think that there is a case for what the government proposes in the White Paper?

**Mr. Edwards:** We certainly support a case for the provision of sick-leave coverage to all employees. We are a little concerned, though, in regard to it coming under this legislation in a way which would apparently provide the same for an employer. In other words, we see no difference in what it would cost an employer who has a sick-leave plan from what it would cost an employer who does not have a sick-leave plan. By this, there might be we will say, a reason for an employer not expanding into the area of sick-leave coverage for his employees. In other words, it is provided under an unemployment insurance benefit. We suggest, on page 10 of our brief in the last sentence of our discussion on that particular item, that:

A proposal which would have merit is that the unemployment insurance premiums be higher for those employers not providing a sick leave plan for its employees.

## [Interpretation]

d'employés qui ne participent pas à l'assurance-chômage mais qui devront le faire si la loi est adoptée, je dois vous dire que votre appui n'est pas passé inaperçu au sein de notre comité. Ne vous méprenez pas, j'estime que c'est là l'attitude qu'il faut adopter et si je ne suis pas surpris, je ne m'en réjouis pas moins.

On pourrait ajouter, eu égard à l'appui que vous apportez aux propositions, dans les grandes lignes, et suite à la volonté que manifestent vos affiliés de bien vouloir verser les primes requises, que vous avez le droit d'émettre des critiques et j'estime que le comité devrait en tenir compte. Je suis sensible à vos remarques en ce qui concerne la tarification fondée sur l'expérience parce que moi-même je l'ai mise en doute. Nous voyons également d'un bon œil votre attitude en ce qui concerne le taux de chômage de 4 p. 100. Nous avons longuement discuté la question et il n'y a pas lieu de s'étendre là-dessus. Cependant, dans les critiques que vous avez émises, il y en a certaines que j'aimerais analyser sommairement avec vous.

Pour ce qui est de l'assurance-maladie, vous nous avez rappelé que la majorité des travailleurs canadiens bénéficiaient déjà d'une assurance-maladie, qu'il s'agisse d'un arrangement résultant de conventions collectives ou de dispositions prises par l'employeur. Les chiffres dont nous disposons viennent à l'appui de cette déclaration. Il n'en reste pas moins que la minorité représente un grand nombre de travailleurs, quelque 2 millions, et ne devons-nous pas faire quelque chose pour les protéger également? Ne pensez-vous pas que les syndicats, qu'il s'agisse de votre puissante association ou d'autres, sauront comment défendre les intérêts des travailleurs auprès des employeurs et, partant de là, ne pensez-vous pas que l'assurance que nous proposons se justifie?

Je vous salue gré de ne pas avoir posé de problème constitutionnel ni d'avoir soulevé la question de savoir si la maladie était oui ou non une cause de chômage. En fin de compte, vous vous demandez si l'intérêt des travailleurs veut que le régime d'assurance soit prévu dans la loi ou soit négocié avec l'employeur. De toute façon, comme il y en a 2 millions trois cent mille qui ne bénéficient pas de l'assurance-maladie, ne pensez-vous que cela justifie les propositions que fait le gouvernement dans le Livre blanc?

**M. Edwards:** Bien sûr, nous sommes en faveur de l'application du régime de l'assurance-maladie à tous les employés. Toutefois, nous nous inquiétons quelque peu de voir que les dispositions du projet de loi s'appliqueraient uniformément à tous les employeurs. Autrement dit, les frais seraient les mêmes pour un employeur qui dispose d'un régime d'assurance-maladie que pour celui qui n'en dispose pas. Ce serait là un motif pour l'employeur de ne pas promouvoir l'assurance-maladie puisque les prestations d'assurance-chômage couvrent ce risque. A la page 10 de notre mémoire, dans la dernière phrase de l'analyse de ce point particulier, nous faisons la proposition suivante:

Une solution qui ne serait pas sans mérite consisterait à percevoir des contributions d'assurance-chômage plus considérables des employeurs dont les employés ne bénéficient d'aucun congé de maladie payé.



## [Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is novel. You are against experience rating, but you do not mind a penalty rating.

**Mr. Edwards:** I was expecting that somebody might raise that question that perhaps we were against experience rating but do not mind a penalty. Frankly we do not, because we are concerned that by not doing something in this way, the way is clear for an employer who has never instituted a sick-leave plan to continue with that attitude. This is what we do not want to see happen, nor do we want to see happen a situation where an employer who has a sick-leave plan takes it out.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I should be questioning you, but may I put it in the form of a statement on which you can comment? It does seem to me that in most of the cases where there are good sick-leave plans or sickness coverage plans, they have been won by collective bargaining, and the unions that have done that, I think, can take care of the situation. They can see to it that these things mesh or are supplementary, or if sufficient sickness protection is covered here they can go after other fringe benefits with their employer.

I think that what we have to do is to weigh the two situations. On the one hand you think there is some possible loss because this is there, but on the other hand there is this problem of the 2.3 million, and for the most part they are the unorganized. The ideal situation would be for them all to be organized, but what are they running at, 25 or 30 per cent of the workers of Canada organized, and 65 or 70 per cent unorganized? Is that not our problem?

**Mr. Edwards:** I am not minimizing the problem and I am not saying that I do not share your concern. I do share your concern for coverage for an employee who is sick. But I do not want to see a position develop which tends to remove the urgency, if you like, for organized or unorganized people to try and obtain this as the normal employer-employee relationship benefit. For instance, I think what you are proposing in the White Paper in any event is that there would be a limit of 15 weeks sick leave, and as you know, this can be rapidly used up.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** So there is still an area left for the unions to get the other.

**Mr. Edwards:** Yes, there is an area left. I do not deny this but, for instance, we talk about our own situation in the Public Service. If we are going into an arbitration situation, we cannot arbitrate on matters of sick leave at the present time, at least payment of it and the amount and so on—this may be questionable—and medicare plans and the provision and the amount of money provided and so on may not be possible. So it is not even all organized unions that find that it is possible perhaps to improve this particular benefit unless the employer is prepared to do it. We do not want to create an avenue where the employer can say that he does not have to provide this, that it is provided in a government benefit.

## [Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Voilà du nouveau. Vous vous opposez à la tarification selon l'expérience mais nous ne voyez pas d'objection à un régime de pénalisation.

**M. Edwards:** Je m'attendais à ce quelqu'un soulève la question. Franchement nous ne voyons pas d'objection à un système de pénalisation parce que nous craignons que si rien ne se fait en ce sens, l'employeur qui n'aurait instauré un régime de congés de maladie aurait toute l'attitude pour persévérer. C'est là ce que nous appréhendons et nous ne voulons pas qu'on en arrive à une situation où l'employeur pourrait supprimer un régime de congés de maladie dont bénéficiait déjà ses employés.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je devrais vous questionner mais vous me permettez peut-être de faire une déclaration que vous pourrez ensuite commenter. Il me semble que la plupart des régimes de congés de maladie ou des régimes d'assurance-maladie valables ont été le fruit des conventions collectives et que les syndicats qui en ont été à l'origine seront en mesure de trouver une solution. Ils pourront faire en sorte que ces régimes se complètent et si les employés sont suffisamment assurés en matière de maladie, ils pourront revendiquer d'autres avantages sociaux auprès de leur employeur.

Nous devons bien soupeser ces deux possibilités. D'une part, vous craignez que cette disposition ne porte préjudice aux travailleurs mais d'autre part il y a quelques 2 millions trois cent mille individus qui, en majorité, ne sont pas syndiqués. L'idéal serait qu'ils appartiennent tous à un syndicat. Mais qu'en est-il exactement 25 à 30 p. 100 des travailleurs canadiens sont syndiqués et 65 à 70 p. 100 ne le sont pas? N'est-ce pas là notre responsabilité?

**M. Edwards:** Je ne voudrais pas minimiser le problème et prétendre que cela ne nous inquiète guère. Je me rallie à votre thèse lorsque vous exigez la protection d'un employé malade mais je n'aimerais pas que l'on en arrive à un point où les travailleurs, syndiqués ou non, n'auraient plus aucune raison d'obtenir cet avantage, au cours des négociations avec leur employeur. Le Livre blanc propose, par exemple, que les congés de maladie se bornent à 15 semaines et, comme vous le savez, cette période de temps s'épuise assez rapidement.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les syndicats auront donc la possibilité de s'occuper du reste.

**M. Edwards:** Bien sûr, je ne le nie pas. Mais si nous illustrons notre propos en prenant notre situation dans la Fonction publique. Si nous demandons l'arbitrage et disons en passant que c'est impossible en matière de congé de maladie, à l'heure actuelle, du moins en ce qui concerne le paiement, le montant, etc.... cela pourrait soulever bien des problèmes et l'on pourrait bien ne pas trouver de solution pour les régimes d'assurance-maladie, les sommes d'argent nécessaires et ainsi de suite. Ce ne sont donc même pas tous les syndicats qui sont en mesure de négocier le relèvement de cet avantage social à moins que l'employeur ne soit disposé à le faire. Nous ne voulons pas créer une situation où l'employeur puisse dire qu'il ne fournit pas ce genre de bénéfices et que ceux-ci sont fournis par l'entremise d'un régime du gouvernement.

[Text]

• 1600

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** There is one other area where you express concern about its effect. I suppose we are dealing here with psychology, motivation, and so on. As I understood it, you were concerned about the three-week payment that an unemployed person can get after two weeks and that this might be an inducement to him to stay unemployed that much longer because he can draw the benefit. If my memory serves me right, the government's case for the White Paper was that it was an inducement the other way; it was an inducement to the person who has been unemployed for a couple of weeks to get unemployment as fast as he can, knowing that he will get that three-week benefit anyway even if he gets back to work before the end of the third week. We are dealing with human motives here. So you have any further comments to make?

**Mr. Edwards:** Not really. What we are concerned about is that we think this should be very carefully looked at and perhaps very carefully administered or you could have situations involving these things.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, just for a change I am going to be brief. I again commend the Public Service Alliance of Canada for the position they have taken. It is most welcome.

**The Chairman:** Mr. Perrault, do you have any questions?

**Mr. Perrault:** I will just pass for a moment, Mr. Chairman, to give the other members an opportunity.

**The Chairman:** Mr. Portelance.

**Mr. Portelance:** Mr. Chairman, on page 8 of your brief you mention that you are worried about Phase Four and Five. Phase Four has nothing to do with the percentage of unemployment. People with 20 weeks would automatically benefit by the extra weeks which Phase Four gives. It does not matter what the percentage of unemployment is at that time. I do not think you understood it that way. Is that possible?

**Mr. Edwards:** It is possible. I am going to ask Mr. Folly, if he would, to comment on this.

**Mr. B. Folly (Research Assistant, Public Service Alliance of Canada):** I think what was supposed to be mentioned there was the latter stages of Phase Three and then Phase Five. The latter stages of Phase Three provides a built-in rating on the basis of the unemployment situation.

**Mr. Portelance:** Yes. Phase Three is related...

**Mr. Folly:** Phase Three and Phase Five, right.

**Mr. Portelance:** ...concerning the percentage as well, but Phase Four is automatic to anyone who has 20 weeks

[Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il y a un autre domaine où vous exprimez une certaine inquiétude au sujet des effets possibles. J'imagine que nous entrons dans un domaine ici où la psychologie, la motivation, et le reste, sont en jeu. Si j'ai bien compris, vous êtes inquiet du paiement de trois semaines qu'un chômeur peut obtenir après deux semaines d'attente; cette situation pourrait amener celui-ci à demeurer en chômage pour plus longtemps puisqu'il peut retirer ainsi certaines prestations de bénéfices. Si ma mémoire est bonne, dans le Livre blanc, le gouvernement prétendait que cette façon de procéder encourageait le chômeur dans l'autre sens; on prétendait que le chômeur qui avait été sans emploi pour deux semaines environ était encouragé à trouver de l'emploi aussi vite que possible puisqu'il savait qu'il obtiendrait ces prestations de trois semaines de toute façon, même s'il retrouvait au travail avant la fin de la troisième semaine. Nous touchons ici à des motifs humains. Avez-vous donc d'autres commentaires à faire?

**M. Edwards:** Non, pas réellement. Ce qui nous préoccupe surtout est que nous croyons que cette situation devrait être étudié soigneusement et administrée avec justice; sinon, des abus pourraient découler de ce genre de régime.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, pour faire changement, je serai bref. Je félicite une fois de plus l'Alliance de la Fonction publique du Canada pour la position qu'ils ont prise, qui est des plus bienvenue.

**Le président:** Monsieur Perrault, avez-vous des questions à poser?

**M. Perrault:** Je vais passer mon tour pour un moment, monsieur le président, afin de donner l'occasion à d'autres députés de parler.

**Le président:** Monsieur Portelance.

**M. Portelance:** Monsieur le président, à la page 8 de votre mémoire, vous avez mentionné que vous êtes inquiet des étapes quatre et cinq. L'étape quatre n'a rien à faire avec le pourcentage de chômage. Les travailleurs en chômage depuis vingt semaines pourraient bénéficier automatiquement des semaines de surplus accordées à l'étape quatre. Peu importe quel pourcentage de chômage existe à cette époque. J'ai l'impression que vous ne l'avez pas compris de cette façon. Est-ce possible?

**M. Edwards:** C'est possible. Je vais demander à M. Folly s'il voudrait bien apporter ses commentaires à ce sujet.

**M. B. Folly (Adjoint à la recherche, Alliance de la Fonction publique du Canada):** A ce sujet, je croyais qu'on voulait mentionner à cet endroit les dernières phases des étapes trois, puis l'étape cinq. Les dernières phases de l'étape trois prévoit un taux inhérent, fondé sur la situation du chômage.

**M. Portelance:** Oui. A l'étape trois, est relié...

**M. Folly:** L'étape trois et l'étape cinq, c'est juste.

**M. Portelance:** ...au sujet du pourcentage, aussi bien, mais l'étape quatre est automatique à quiconque qui a



[Texte]

or more. You say in your brief that if the percentage was less than 4 per cent they would only be allowed 43 weeks, which is not correct. Do you agree with that?

**Mr. Edwards:** Yes.

**Mr. Portelance:** You also mention that people with dependents should have the 75 per cent automatically, but because of the fact that income tax is charged against the benefit would the person with dependents not automatically make more than the person without dependents?

**Mr. Edwards:** On the basis of the income tax on a single person being higher, or at least the base of income tax being lower and consequently he would have to pay more income tax than a married man would pay, he would not have the same exemptions, I think this is correct, but we still feel there is a case for additional amounts for a married man.

In many situations the fact that a person is married with a family means that he has many more commitments than a single person. Generally speaking he is not living in a room. It is likely that he will have to pay considerably higher rent. He may have such things as a mortgage to meet, and so on. So, we think there is a case for a higher benefit right from the beginning for a person who is married and we suggest that it be at the 75 per cent level rather than the 66⅔ per cent level.

**Mr. Portelance:** Thank you. That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Edwards, you expressed concern over abuses. You also expressed some misgivings about the experience rating. Those people who favour experience rating have expressed—among other reasons—the view that it will help in reducing abuses because it will provide a built-in mechanism and an incentive for an employer to see that employees do not abuse the system, particularly with respect to sickness and other reasons for absences from work.

Other people, when commenting on the experience rating, have told us that it could work against the employer's attitude in hiring people on a short-term basis because after a certain number of weeks he would have to start paying unemployment benefits for this person should this person become unemployed after eight or nine weeks and that this would affect his reputation in the industry. We are facing a rather difficult decision. We can see certain advantages and disadvantages at the same time and we are seeking a device which will keep these abuses, of course, to a minimum. There is the administrative policing of these abuses as well. Perhaps you might be in a position to offer us some advice on how we should go about solving this complex question. Do you have any comments to offer?

[Interprétation]

vingt semaines de cotisation ou plus. Vous dites, dans votre mémoire, que si le pourcentage était de moins de 4 p. 100, on allouerait seulement 43 semaines, ce qui n'est pas juste. Êtes-vous d'accord avec ce que je viens de dire?

**M. Edwards:** Oui.

**M. Portelance:** Vous mentionnez aussi que les travailleurs qui ont des personnes à charge devraient pouvoir obtenir les 75 p. 100 automatiquement mais, à cause que l'impôt sur le revenu est prélevé sur les prestations de bénéfice, le travailleur qui a des personnes à charge n'obtiendrait-il pas automatiquement plus d'avantages que le travailleur qui n'en a pas?

**M. Edwards:** Compte tenu du fait que l'impôt sur le revenu d'un célibataire est plus élevé ou que, du moins, la base de l'impôt sur le revenu est moins élevée; et par conséquent, il aurait alors à payer plus d'impôt qu'un homme marié, il ne pourrait alors avoir les mêmes exemptions; c'est juste, à mon avis, mais nous estimons toutefois qu'il y a des cas où des montants supplémentaires devraient être accordés à un homme marié.

Dans plusieurs situations, le fait qu'une personne est mariée et qu'elle a des personnes à charge veut dire qu'elle a beaucoup plus d'obligations qu'un célibataire. En général, elle ne vit pas simplement dans une chambre. Vraisemblablement elle devra payer un loyer beaucoup plus élevé. Il se peut qu'il y ait des hypothèques à écouler, et le reste. Nous estimons donc qu'un homme marié devrait pouvoir retirer des prestations plus élevées dès le début; et nous suggérons que ce soit au niveau de 75 p. 100 plutôt qu'au niveau de 66⅔ p. 100.

**M. Portelance:** Merci. Voilà tout, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président. Monsieur Edwards, vous semblez inquiet des abus possibles. Vous avez aussi exprimé certaines inquiétudes au sujet des normes quant à l'expérience. Les personnes qui ont des normes établies quant à l'expérience ont exprimé, parmi bien d'autres raisons, l'opinion que ce système aidera à diminuer les abus parce qu'il fournira un mécanisme sous-jacent et un encouragement pour l'employeur en vue de voir à ce que ses employés n'abusent pas du régime, particulièrement en ce qui a trait à la maladie et aux autres raisons d'absence du travail.

D'autres personnes qui ont exprimé des commentaires sur les normes quant à l'expérience nous ont dit que ce régime pouvait aller à l'encontre de l'attitude de l'employeur qui embaucherait des travailleurs sur une base à court terme car, après un certain nombre de semaines, il aurait à payer des prestations de bénéfices pour chômage pour cette personne en question si celle-ci devenait en chômage après huit ou neuf semaines; et ce système pourrait porter atteinte à sa réputation dans l'industrie. Nous avons donc à faire face à une décision assez difficile à prendre. Il est évident qu'il y a certains avantages et certains désavantages à la fois; et nous essayons de découvrir un mécanisme qui empêcherait ces abus naturellement, pour les réduire au minimum. Il faudrait aussi tenir compte du contrôle administratif qui peut s'exercer aussi sur ces abus. Peut-être êtes-vous en mesure de nous

[Text]

**Mr. Edwards:** I must say that from an organizational point of view our experience with unemployment insurance as far as our membership is concerned is relatively limited because the vast majority of the people we represent have not been covered by unemployment insurance, although we have had some coverage. So, it is not a situation that we have lived with day by day, although we certainly have some views on this subject.

We are concerned, for instance, that you could run into a situation in experience rating. We understand from our review of the White Paper that an employer who might have just hired an employee and had him for about a month or so—a short-term situation—and had to lay him off because it was a casual situation, in a situation like this he gets tagged with the experience rating. We think this can create one of the problems that you have mentioned; the reluctance, perhaps, of employers to hire when they know that they may be faced with a lay-off very shortly. We think this tends to mitigate against the success of this particular thing.

I also recognize that you can have the abuses that you mention where you have to express concern, but we are wondering if there are not some mechanics other than experience rating that might be used on this basis because we think that in many instances, with the best of intentions and the best of administrative procedures that an employer can devise, he may be faced with a situation that is beyond his control which means that he is faced with the situation of having to cut his work force. There is no intention in this; it is not a bad employment practice; it is not a case of trying to utilize the unemployment insurance fund to tide over slack periods, or something like that, and in that type of a situation we would be concerned about experience rating, about placing that type of an employer, with the best of intentions, in a bad position. We do not look on this as being an easy solution. We are as concerned about the situations that you describe where abuses may set in as you are. On balance we feel that experience rating may not be the way to handle it. Hopefully there may be some other ways.

**Mr. Caccia:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I have another question but I am waiting for Mr. Perrault. I never knew him to be so quiet.

**Mr. Perrault:** I wanted to be a good listener.

[Interpretation]

offrir certains conseils sur la façon dont nous devrions résoudre ce problème complexe. Avez-vous des commentaires à nous faire?

**M. Edwards:** Je dois dire que, du point de vue de notre expérience administrative avec le régime d'assurance-chômage, en autant que nos membres seront concernés, est relativement limité car la vaste majorité des personnes que nous représentons ne sont pas encore admissibles au régime d'assurance-chômage, bien qu'ils aient quelque forme d'assurance. Ce n'est donc pas une situation dont nous avons dû tenir compte, jour après jour, bien que nous ayons assurément certains points de vue à ce sujet.

Nous nous préoccupons par exemple du fait que nous pourrions nous trouver dans une situation difficile en ce qui a trait aux normes quant à l'expérience. Selon notre étude du Livre blanc, nous estimons qu'un employeur qui vient tout juste d'embaucher un employé qu'il a eu à son emploi pour un mois environ et qui, par la suite, a dû le mettre à pied parce que l'emploi était d'une nature temporaire, peut être pris dans une situation où il a à tenir compte des normes quant à l'expérience. Nous estimons que ce genre de choses pourrait créer l'un des problèmes que vous venez de mentionner; la répugnance qu'ont peut-être certains employeurs à embaucher des gens alors même qu'ils savent qu'ils peuvent avoir à faire face à une mise à pied dans les prochains jours à venir est évidente. Nous croyons que ce genre de choses tend à mitiger le succès de ce régime en particulier.

Nous admettons aussi que les abus que vous venez de mentionner peuvent se produire, et vous avez raison d'être inquiet à ce sujet, mais nous nous demandons s'il n'y a pas certains mécanismes, autres que les normes quant à l'expérience, qui pourraient être utilisés, car nous croyons qu'à plusieurs reprises, avec la meilleure des intentions et les meilleures procédures administratives qu'un employeur peut mettre sur pied, celui-ci peut toutefois avoir à faire face à une situation qui soit hors de son contrôle, ce qui veut dire qu'il doit mettre à pied un certain nombre de ses employés. Il n'y a aucune mauvaise intention de la part d'un employeur, et ce n'est pas une si mauvaise façon de procéder. Il ne faut pas voir là le cas de quelqu'un qui essaie d'utiliser les fonds d'assurance-chômage pour lui aider à passer le mieux possible les périodes de chômage ou quelque chose du genre. Dans ce genre de situation, il est inquiétant, à notre avis, que les normes quant à l'expérience, place ce genre d'employeur, qui a pourtant de bonnes intentions, dans une situation dangereuse. Nous estimons que ce n'est pas là une solution facile. Nous nous préoccupons, tout autant que vous, des situations que vous décrivez, où certains abus peuvent se produire. En résumé, nous estimons que les normes quant à l'expérience peuvent de pas être la meilleure façon d'aborder ce problème. Nous avons bon espoir qu'il pourrait y avoir d'autres moyens de le faire.

**M. Caccia:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'ai une question à poser mais j'attends que M. Perrault pose la sienne. Je ne l'ai jamais connu si silencieux.

**M. Perrault:** J'essayais d'être bon éditeur.



[Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That other Mr. Perrault put you...

**Mr. Perrault:** I would not say that.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** He silenced you this morning.

**Mr. Perrault:** Not really, Mr. Knowles. You ask your question. I would like to ask a couple of questions sometime later.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I had a note to put this question to Mr. Edwards but it is a critical one, and having been so pleased with this brief I did not want to do it in the former vein. I think your paragraph on the abuse that women will make of the pregnancy provision is a bit of a classic. I was never pregnant but I am a father and a grandfather. I know a little about the business.

• 1610

You say the danger is that women will go back to work after they have been pregnant just for the sake of picking up these benefits. You know, it is few weeks before a woman is sure she is pregnant and then she has to work 20 to 24 weeks to qualify which is five or six months. Women who are five or six months pregnant and have not been working, are not the kind who go back to work or get jobs. In fact, one of the things that has to happen for this abuse to be practised is for the woman to get a job. I wonder if this abuse has not been stretched a bit or did they have some writer down there at the office who picked this up over coffee.

**Mr. Edwards:** No, we did not have any writers at the office, I can assure you, but I think if you provide means whereby someone can do this, there will be people that will do it. I can recall my concern about the Employment Insurance Act and the way it was handled previously, when it provided unemployment benefits for some seasonal people. In a position I held with the government at one stage many years ago I had to make a tour of veterans' officers in the Unemployment Insurance office and one of the veterans' officers in a lake port pointed out to me that the mate of one of the lake steamers was arriving in his Cadillac to pick up his unemployment insurance cheque. Now to me that was an abuse, if you like, of the situation because he normally did not work during this period and so on and so forth, but it was there for him to pick up. It was all perfectly legal; he was not doing anything illegal; he was registering for work; there was no work available on the lake boats in the middle of January and he quite legally picked up a cheque for unemployment insurance.

All I am suggesting is that by making a benefit of over \$1,000 available to somebody, you are going to get people who will say, "Well, for \$1,000 I am quite prepared now that I have just taken the pregnancy test and find that I am pregnant, to go and get my job back and work for four and one half months, five months, five and one half

[Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Cet autre M. Perrault vous a...

**M. Perrault:** Je ne dirais pas ça.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il vous a imposé silence ce matin.

**M. Perrault:** Pas réellement, monsieur Knowles. Posez donc votre question. J'aimerais poser une ou deux questions un peu plus tard.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'ai noté cette question que je devais poser à M. Edwards, mais c'est une question qui comporte une certaine critique de ma part, et comme le mémoire qu'il nous a présenté m'a bien plu, je n'ai pas l'intention de poser ma question de la même façon. A mon avis, votre paragraphe où vous commentez l'abus que certaines femmes feront des dispositions quant à la grossesse est un commentaire des plus classiques. Je n'ai jamais porté un enfant, mais je suis père et grand-père. Je sais un peu de quoi il retourne.

Vous dites qu'il y a danger que les femmes retournent au travail après leur accouchement tout simplement pour recueillir ces prestations de bénéfice. Comme vous le savez il faut quelques semaines avant qu'une femme soit certaine d'être enceinte et elle a alors à travailler de 20 à 24 semaines pour être admissible au 5 ou 6 mois de congé de maternité. Les femmes qui sont enceintes de 5 ou 6 mois et qui n'ont pas travaillé ne sont pas le genre de personnes qui retournent au travail ou qui essaient d'obtenir un emploi de fait, une des choses qui doit se produire pour que cet abus se rencontre est que la femme en question essaie d'obtenir un emploi. Je me demande si on n'a pas trop monté en épingle ce genre d'abus ou s'il n'y avait pas à votre bureau quelqu'un qui a fait beaucoup de bruit pour rien à ce sujet.

**M. Edwards:** Non nous n'avons personne au bureau de ce genre je peux vous l'assurer mais si vous nous fournissez les moyens de le faire il y aura des gens qui pourraient agir ainsi. Je me rappelle ma préoccupation au sujet de la loi sur l'Assurance-chômage et de la façon dont elle a été mise en vigueur auparavant lorsque on fournissait ainsi des prestations de bénéfice à des travailleurs saisonniers. J'ai occupé un poste il y a plusieurs années au Gouvernement ou je suis entré en contact avec plusieurs agents qui s'occupaient des affaires des anciens combattants au bureau de l'Assurance-chômage et l'un d'entre eux dont le bureau était situé dans un port locuste m'a fait remarquer que un marin qui était en service sur un bateau côtier à cet endroit arrivait dans sa Cadillac pour accueillir son chèque d'Assurance-chômage à mon avis c'était là un abus bien sûr parce que normalement il ne travaillait pas durant cette période et le reste mais le chèque était bien là pour lui. Tout était parfaitement légal; il n'était coupable d'aucune infraction à la loi; il se rendait disponible à occuper un emploi; comme aucun travail n'était disponible sur les bateaux du lac en question au milieu de janvier il pouvait légalement recueillir un chèque d'Assurance-chômage.

Tout ce que je veux dire c'est qu'en donnant la possibilité à des gens de recueillir des prestations de plus de

**[Text]**

months, whatever is required, in order to have that particular benefit and get paid."

There is no requirement that after the birth of the baby within a period of time that they go back to work or anything such as this. There is no requirement in this that they have to normally be part of the work force. They could have been out of the work force for four years and, in fact...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Since the last baby.

**Mr. Edwards:** Since the last baby, and go back at every pregnancy. There is nothing to prevent this as far as we can see. You may feel that this far fetched and pretty hypothetical, but I think some of the experiences that some of us have had have been such that we note when there is a provision that is perfectly legal and available that there will be people who will use that type of reason in order to do it. We do not think it would create too much difficulty to say that a person should have worked for nine months or even eight months beforehand in order to prevent, if you like, an abuse in this, because that type of person would be part of the work force. This is all we are saying. We are not suggesting that you do not pay benefits to female workers who get pregnant, that is not the case, but we are saying that by putting in a 20-week period in advance, you are creating a situation where there could be abuses.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In other words, you are putting in a paragraph that suggests the kind of abuse that should be guarded against.

**Mr. Edwards:** That is right.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You would guard against it by making the benefit more difficult to obtain, but perhaps the abuse could also be guarded against by administration.

**Mr. Edwards:** It might be.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You know the Unemployment Insurance Commission has found it possible to deal with quite a few abuses. We have had some discussion on this. I am almost on the other side of the fence here now, because when we had that up, I was critical of some of the ads that were placed. However, I wonder if it is fair, though, to deny the benefit to the 95 or 98 legitimate cases—even this generous, if I may call it that—because of the few instances of abuse that might be practised and that might be gotten away with. I wonder again if your paragraph is not a plea for care and for checking on abuse rather than a convincing argument that the provision should not be there.

**[Interpretation]**

\$1,000. vous rencontrerez inévitablement des gens qui vous diront: «Eh bien pour \$1,000, je suis bien prête maintenant que le test de grossesse que j'ai subi révèle que je suis enceinte à retourner au travail pour 4 mois et demi 5 mois, 5 mois et demi enfin ce qu'on exigera, de sorte que j'obtiendrais des prestations à cet effet.»

Aucun règlement n'exige qu'après la naissance de l'enfant en dedans d'une certaine période de temps la femme en question doit retourner au travail ou quelque chose de ce genre. Il n'est pas exigé d'elle qu'elle doit normalement faire partie de la population active. Il se peut que ces femmes ne puissent pas être compter comme faisant partie de la main-d'œuvre durant 4 ans et de fait...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Depuis la naissance de leur dernier enfant.

**M. Edwards:** Depuis la naissance du dernier enfant et retourner au travail après chaque grossesse. Il n'y a rien qui puisse empêcher une telle façon d'agir en autant que je sache. Il se peut que vous estimiez que cette situation soit tirée par les cheveux et assez hypothétique mais je pense que certaines des expériences que certains d'entre nous ont eu sont tel que nous remarquons que lorsqu'il y a une disposition parfaitement juridique et disponible il y aura toujours des personnes qui utiliseront ce genre de raison pour agir ainsi. Nous croyons qu'il n'y aurait pas trop de difficulté à décréter qu'une personne devrait avoir travaillé durant 9 mois ou même 8 mois auparavant de façon à prévenir ainsi un abus de ce genre car ce genre de personnes pourraient être considéré comme faisant partie de la main-d'œuvre. Voilà tout ce que nous voulons dire par là. Nous ne suggérons pas que vous deviez payer des prestations aux employées qui deviennent enceintes, ce n'est pas le cas. Nous estimons qu'en imposant une période de 20 semaines à l'avance vous créez une situation où il peut y avoir abus.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Autrement dit vous insérez un paragraphe qui puisse nous aider à prévenir ce genre d'abus.

**M. Edwards:** C'est exact.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous pourriez prévenir ce genre d'abus en rendant ces prestations plus difficile à obtenir, mais peut-être que ces abus pourraient être aussi empêcher à l'aide de procédures administratives.

**M. Edwards:** Il se pourrait qu'il en soit ainsi.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous savez que la Commission d'Assurance-chômage a découvert plusieurs façons de prévenir certain de ces abus. Nous en avons discuté et je dois dire que j'ai pris position de l'autre côté car lorsque nous étions entrain d'étudier cette question j'ai cru bon de formuler des critiques à l'endroit de certaine des annonces à cet effet. Toutefois je me demande s'il est juste d'empêcher l'accès à ces prestations au 95 ou 98 p. 100 des cas légitimes parce que par ailleurs on y rencontre quelques cas d'abus ou des personnes arrivent à recueillir des prestations injustement. Je me demande de plus si le paragraphe de votre mémoire n'est pas plutôt un appel au soin et à la bonne façon de vérifier s'il y a abus plutôt qu'un argument convaincant ou vous préconisez que ces dispositions ne devraient pas exister.



[Texte]

**Mr. Edwards:** We are not saying the provision should not be there for payment to normally working women who get pregnant, but we are confining our remarks, if you like, to the 20-week period prior to the obtaining of this benefit.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You realize, of course, that generally speaking in the White Paper, the period of demonstrated attachment to the labour force has been reduced and we get down to this eight-week period. Some of us have argued—indeed, we agreed with the teachers on this the other day—that the case of people who graduate for teaching or for other jobs, who are ready to take a job and cannot get one, who cannot even get in eight weeks, maybe should be considered. However, Mr. Chairman, I am satisfied. Anytime anybody deals with pregnancy we seem to be able to get some discussion on it, but I appreciate what you have said on the point.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I think this is a very useful brief and I would like to echo some of the sentiments expressed by Mr. Knowles about the coverage of loss of earnings due to sickness and maternity. There are abuses possible under a program of any kind, whether it is social welfare or an insurance program, but surely the few who abuse a good plan should not be allowed to make it difficult for the majority of people who play by the rules. Surely we can have all the methods to police—I do not like to use the word police—to supervise and to make sure that the plan works properly, so we need not remove what I think is a good section just because of those who would abuse it.

I would like to ask you a question about experience rating. This seems to be one of your more emphatic objections to the Unemployment Insurance White Paper. When it comes to Workmen's Compensation, employers are rated according to the number of accidents which occur in that industry. Do you not believe extending that principle has some validity when it applies to those employers who find it highly beneficial economically to lay off employees in order to maximize their profits? Do you not think this argument can be advanced?

**Mr. Edwards:** If you say it in those terms I think you can advance an argument, but our feeling in regard to this analogy with the Workmen's Compensation is that employers there do have some control over the safety factors in their employment. They can, in most instances, have practically complete control of having a safe opera-

[Interprétation]

**M. Edwards:** Nous ne voulons pas dire que ces dispositions ne devraient pas exister en vue de paiement aux femmes qui travaillent normalement et qui deviennent enceintes mais nous limitons la portée de nos remarques si vous le voulez bien à dire qu'il devrait y avoir une période de 20 semaines avant qu'elle puisse obtenir ces prestations.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous comprenez sans doute qu'en général dans les recommandations du Livre blanc la période de participation active à la main-d'œuvre a été diminuée et c'est ainsi que nous obtenons cette période de 8 semaines. Certain d'entre nous d'accord avec les enseignants avec lesquels nous avons discuté l'autre jour à ce sujet ont déclaré qu'on devrait étudier le cas de personnes qui obtiennent un diplôme d'enseignement et qui sont prêtes à occuper un emploi mais qui ne peuvent l'obtenir et qui ne peuvent même pas se garantir de cette période de 8 semaines. Toutefois, monsieur le président, je suis satisfait de la situation. A chaque fois que quelqu'un parle d'un congé de maternité il semble que ce soit une question qui éveille l'attention et porte à discussion. De toute façon ce que vous avez dit à ce sujet m'intéresse au plus haut point.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, à mon avis le mémoire qui a été présenté est des plus utiles et je suis d'accord avec les sentiments exprimés par M. Knowles au sujet de la perte de gains due au congé pour maladie au cours de la maternité. Il y a certainement des abus qui peuvent se produire en vertu d'un régime de ce genre que se soit un régime d'assurance sociale ou autre, mais sûrement les quelques personnes qui abusent d'un bon système ne devraient pas avoir la possibilité de rendre les choses plus difficiles pour la majorité des gens qui s'en tiennent au règlement. Sûrement nous pouvons disposer de toutes les méthodes possibles pour exercer un contrôle permet du moins cette expression et surveillé que le régime fonctionne d'une façon appropriée de sorte que nous ne soyons pas obligé d'éliminer ce qui à mon avis est une bonne disposition de la loi simplement à cause de ceux qui commettent des abus.

J'aimerais vous poser une question au sujet des normes établies par rapport à l'expérience. Il semble que ce soit là l'une des objections les plus fermes que vous formez que formule le Livre blanc à l'égard de l'Assurance-chômage. Lorsqu'il s'agit de la Commission des accidents du travail les employeurs ont une quote selon le nombre d'accidents qui se produisent dans leurs industries. Ne croyez-vous pas que si l'on étendait la portée de ce principe pour qu'il est quelques valeurs lorsqu'il s'applique à ces employeurs qui considèrent que la mise à pied de leurs employés leur porte des bénéfices économiques élevés de sorte qu'ils peuvent ainsi maximiser leur profit? Ne croyez-vous pas que l'on puisse avancer cet argument?

**M. Edwards:** Formulez un principe dans les termes que vous proposez semble valable, mais nous estimons qu'à l'égard de l'analogie que vous faites avec la Commission des accidents du travail, les employeurs par l'entremise de cette commission exercent un certain contrôle sur les facteurs de sécurité dans leurs usines. Ils peuvent dans la

## [Text]

tion. There should be, I think, an experience rating with reference to this matter that is within the control of the employer, but we do not look on this in exactly the same light when you are talking an experience rating with reference to lay off because of the factor that it may be outside the control of the employer. No matter how good an employer he is, he may be faced with a situation where he does run into this. It would not be just an administrative procedure; it would not be just the setting up of a procedure within his operation, it might be something beyond his control. This is really the difference in our thinking with regard to the experience rating reference to Workmen's Compensation.

**Mr. Perrault:** Let us consider this aspect of it. Is there any possible incentive in this proposed amendment to our legislation? Is there any incentive for a company to diversify, for example, a company which may be subjected unduly to seasonal variations in the need for employees? Would this experience rating system provide incentive for them to diversify their activities so they could provide year round employment for a group of employees? Do you think there is that possibility?

**Mr. Edwards:** I think there is always that possibility, depending on the financial provisions of their company, what their capital was, how broad a base it was and so on, but perhaps this is a small operation that primarily has wide seasonal fluctuations and it is expected that you are going to have these wide seasonal fluctuations. Just to say fine if they diversify to level out these seasonal fluctuations, this would not affect them. It may cost them much more to try to diversify than what it would cost them on an experience rating and the tendency would be that you pay the experience rating even though this may be a real financial burden.

**Mr. Perrault:** You believe that stable industries then should contribute at the same rate as the high turn-over industries regardless whether it is an arbitrary management decision?

**Mr. Edwards:** If you are saying it in those terms, if it is an arbitrary management decision, if we could find some way around that, I would be in complete agreement with you. I think, though, it is just a simple matter of an experience rating which does not take into account some of these other things, such as highly seasonal activity; matters beyond the control of the employer, such as the fiscal and monetary policy, the trade policy and so on that may well be within the control of governments and outside the control of the employer himself. I think these

## [Interpretation]

plupart des cas exercer un contrôle complet en vue d'assurer une exploitation sans danger. Il devrait y avoir à mon avis des normes fondées sur l'expérience en ce qui a trait à cette question qui puisse s'exercer dans les limites de la surveillance de l'employeur mais nous ne concevons pas la chose de la même façon lorsque vous parlez d'un homme quand à l'expérience en ce qui a trait au congédiement car il y a là un facteur qui peut-être hors du contrôle que peut exercer un employeur. Indépendamment du fait que l'employeur est bon il peut voir à faire face à une situation où ce genre de chose ne se produise pas. Ce ne sera pas là simplement une procédure administrative; cela ne voudrait pas simplement dire qu'il faudrait établir une procédure au sein de son entreprise mais il se pourrait que ce soit hors de son contrôle. Voilà donc où réside la différence dans notre façon de voir en ce qui a trait à la référence que vous faites aux normes quand à l'expérience en ce qui a trait à la Commission des accidents du travail.

**M. Perrault:** Permettez-moi de vous faire remarquer un autre aspect de la question. Y a-t-il quelques encouragements possibles dans le moment qui nous soient proposés à nos lois habituelles? Y a-t-il quelques stimulants pour une société à se diversifier par exemple dans le cas d'une société qui doit subir indûment des variations saisonnières du nombre voulu d'employés? Est-ce que ce système fondé sur des normes quant à l'expérience fournit un stimulant à ces employeurs en vue de diversifier leurs activités de sorte qu'il puisse fournir à l'année de l'emploi pour un certain groupe d'employés? Y a-t-il à votre avis cette possibilité?

**M. Edwards:** Il y a toujours à mon avis cette possibilité selon les avoirs financiers d'une société selon la valeur de ce capital, selon l'étendue de ces activités et le reste. Supposons le cas d'une petite entreprise qui doit subir des fluctuations nécessaires assez considérables et que l'on doit s'attendre à ce que ces fluctuations se produisent, dire simplement qu'il lui faut alors diversifier ces activités afin de compenser pour ces fluctuations saisonnières n'aurait pas de valeur pour elle; il se peut qu'il en coûte davantage pour cette entreprise de diversifier ces activités qui lui en coûterait de ce garantir d'un système de normes basé sur l'expérience et on aurait ainsi tendance à payer le système basé sur l'expérience même si cela représente évidemment un fardeau financier réel.

**M. Perrault:** Vous estimez donc que l'industrie stable doit contribuer au même titre que celle où le roulement de la main-d'œuvre est élevé, même si ce roulement provient de décisions arbitraires de la direction?

**M. Edwards:** Si vous parlez en ces termes, s'il s'agit d'une décision arbitraire de la direction, si nous pouvions contourner cette question, je serais tout à fait en accord avec vous. Mais je n'en crois pas moins qu'il s'agit au fond d'une simple question de règle de proportionnalité qui ne tient pas compte de certains autres de ces facteurs, comme une activité saisonnière, des questions qui échappent au contrôle de l'employé, comme par exemple la politique fiscale et monétaire, la politique commerciale, etc..., qui peuvent fort bien être sous le contrôle des



## [Texte]

have a bearing on anything that you would do in this particular matter of experience rating.

**Mr. Perrault:** It is useful to have your views on this because of course there have been various opinions expressed on the merit of this proposal.

You seem to feel, or at least it is inferred in the brief, that the government contribution under the new plan is going to be unduly low. There has even been the suggestion from some people here that the government is trying to load its responsibility on the shoulders of the employees and the employers. In actual fact, our ten-year average has been at about 4 per cent unemployment, and with the present plan in operation government contributions would be the same or higher than the present 20 per cent. This may be a misconception on your part.

**Mr. Edwards:** I would like to get Mr. Folly's comments on this because he has looked into this aspect of the financial backing of this plan much more than I have, although I do have some concern about the government's tending to get out of some of the administrative costs and so on of the plan and shoveling those over to the employees. Perhaps Mr. Folly might comment on this question.

**Mr. Folly:** Under the present White Paper proposal the government itself would not contribute until the unemployment rate reaches the 4 per cent—I am talking about the government now as a separate entity rather than the government as employer—would not contribute either to the administration or to the fund itself until the cost exceeded the 4 per cent; until the regional or seasonal unemployment got into Phases 4 and 5 of the program or until the person had started drawing in the latter phases. We have felt as a matter of policy that the employer should start contributing from the start as it has in the past.

There were two reasons for this. The provinces themselves or industries in those provinces looking upon the matter of going beyond a regional percentage, let us say, of 4 per cent would not be too worried about it if they felt that any costs above that would be borne by the federal government. Granted, it would be through general revenue which would be taxation of the public, but I am talking about the financing of it; I do not think they are worried about where it is coming from. If you zero in on it, we would want the federal government to contribute right from the start rather than pushing it all to the back. It is front-end loading rather than back-end loading. We do not think it works well from the 4 per cent factor. As we mention in the brief, the acceptance or the tolerance of a 4 per cent factor worries us also.

**Mr. Perrault:** Surely it must be borne in mind that during this entire process considerable government moneys will be invested in manpower programs and regional development programs to provide employment. It is not really accurate to suggest that in the early stages the government is sitting back saying, "Well, that is another expense we have been able to write off; another expense that we have been able to escape". It is spelled

## [Interprétation]

gouvernements mais qui échappent à celui de l'employeur lui-même. Autant de facteurs à mon avis se rapportent à ce que vous voudriez faire dans cette question particulière de la règle de proportionnalité.

**M. Perrault:** Il est utile de connaître votre façon de penser à ce propos car, bien sûr, il y a eu plusieurs opinions d'exprimer quant au mérite de cette proposition.

Vous semblez croire, ou en tout cas c'est ce que le mémoire laisse entendre, que l'apport du gouvernement en vertu du nouveau régime va être beaucoup trop petit. Certains ont laissé entendre que le gouvernement essaie d'attribuer ces responsabilités aux employés et aux employeurs. En fait, le taux du chômage a été au cours des dix dernières années d'environ 4 p. 100 et la contribution du gouvernement en vertu du présent régime serait la même ou même plus élevée que le présent 20 p. 100. Vous vous méprenez peut-être sur cette question.

**M. Edwards:** J'aimerais connaître le point de vue de M. Folly à ce sujet car il a étudié de plus près l'aspect financement de ce régime bien que je m'inquiète de ce que le gouvernement essaie de s'épargner de ses frais d'administration en les faisant payer aux employés. Peut-être M. Folly voudrait-il exprimer son opinion à ce propos.

**M. Folly:** En vertu des recommandations du présent Livre blanc, le gouvernement n'apporterait aucune contribution tant que le taux du chômage n'aurait pas atteint 4 p. 100—et j'entends ainsi le gouvernement au titre d'une entité distincte plutôt que le gouvernement au titre d'employeur—ne contribuerait pas ni à la gestion ni au financement du régime tant que les frais ne dépasseraient ce 4 p. 100; tant que le chômage régional ou saisonnier n'aurait pas entré dans les phases 4 et 5 du programme ou que la personne aurait commencé à recevoir des prestations en vertu des dernières phases. Il nous a semblé que, à titre de politique, l'employeur devrait commencer à contribuer dès le début comme il le faisait auparavant.

Deux raisons nous poussaient à penser ainsi. Les provinces elles-mêmes ou les industries dans ces provinces considérant la question d'aller au-delà du pourcentage régional, disons de 4 p. 100, ne seraient pas trop inquiètes à ce sujet si elles pouvaient compter que les frais au-delà de ce point serait assumé par le gouvernement fédéral. Je conviens que de ce fait le public serait taxé mais je parle ici du financement du plan; je ne crois pas qu'ils se soucient beaucoup de savoir d'où provient l'argent. Bref, nous aimerions que le gouvernement fédéral contribue dès le début plutôt que de reculer le moment de sa contribution. Nous ne croyions pas que le plan fonctionnerait bien avec ce facteur de 4 p. 100. Comme nous l'avons signalé dans le mémoire, l'acceptation ou la tolérance de ce facteur de 4 p. 100 nous inquiète également.

**M. Perrault:** Mais il convient de se souvenir qu'au cours de tout ce processus, le gouvernement investira des sommes appréciables dans des programmes de main-d'œuvre et d'expansion régionale pour susciter de l'emploi. De sorte qu'il n'est pas tout à fait juste de dire que le gouvernement se dégage au tout début en disant, «voilà d'autres frais que nous avons su éviter». Il est dit bien clairement dans le présent mémoire qu'il s'agira

[Text]

out very clearly in this brief that this is going to be an integrated program; the system of interviews which is being established, the extension of manpower programs, the retraining assistance from the government; and the regional economic development which is contemplated. So, in net, the government is going to be spending a great deal more money than at the present time trying to bring jobs to Canadian workers. The government is not escaping its responsibility at all.

**Mr. Folly:** Hopefully the provinces will at the same time be trying, as they are in Quebec, to create additional jobs. I think it is a joint responsibility and we just feel that this joint responsibility should not be an excuse really for waiting until the backend loading, the unemployment, reaches what we consider an unacceptable figure.

**Mr. Perrault:** Really, it may be accurate to say that at least to the 4 per cent level it is an actuarially sound proposal, and then the government at 4 per cent enters into the picture, in effect, as a re-insurer of the plan. That is another way to look at it. Some witnesses have come here and said, "Well, it is really not fair that the government will only come in the plan when the unemployment reaches 4 per cent; that is not accurate at all". As I think you have pointed out and you are aware, the government bears the full cost of Phase 4 which is not tied to any 4 per cent level.

There was criticism in the brief of the waiting period. You have questioned the extension of the waiting period from one to two weeks. The two-week waiting period will reduce the claims of short duration thereby reducing administration costs. There is that aspect to it. Are you aware, for each week the waiting period is reduced the amount totals something like \$160 million, so the decision has to be made whether or not payments are going to be higher from the employee or the employer to reduce that waiting period down to the one week which you desire rather than to keep it at the two weeks in the UIC White Paper. Would your employees and your members be willing to accept higher payments in order to reduce that waiting period, because it would amount to \$160 million a week.

**Mr. Edwards:** That is a pretty difficult question for me to answer. I think anyone who enters into an insurance system such as this wants the greatest possible benefit they can for the lowest possible premium.

**Mr. Perrault:** Yes.

**Mr. Edwards:** They do not look favourably on anything that is likely to increase the premiums, while at the same time their attitude towards benefits is that they want the best possible benefit which may be obtained. I think the designers of the plan may find that there are other ways this \$160 million might be obtained within the plan without necessarily increasing the premium.

**Mr. Perrault:** As you can understand, the government is trying to broaden the base of the plan so that premiums can be reduced, but this proposal to have the one-week waiting period would mean higher premium levels.

[Interpretation]

d'un programme intégré; le système d'entrevues que nous sommes à établir, l'extension des programmes de main-d'œuvre, l'aide aux fins de recyclage accordé par le gouvernement et l'expansion économique régionale qu'il projette. Donc, en résumé, le gouvernement va dépenser beaucoup plus d'argent qu'il en dépense présentement à essayer de trouver des emplois aux Canadiens. Le gouvernement ne se soustrait pas du tout à ses responsabilités.

**M. Folly:** Nous espérons que les provinces essaieront elles aussi, comme le fait Québec, de susciter de nouveaux emplois. C'est là à mon avis une responsabilité conjointe et nous ne voyons pas que cette responsabilité conjointe soit une excuse pour attendre que le chômage atteigne ce niveau qui nous semble acceptable.

**M. Perrault:** En vérité, il est peut-être juste de dire que, au moins au niveau de 4 p. 100, cela constitue une proposition saine du point de vue actuariel, et c'est à ce niveau que le gouvernement entre en action, au titre de réassureur du plan. C'est une autre façon de voir la question. Certains témoins ont dit: «Il n'est pas juste que le gouvernement attende pour intervenir que le chômage atteigne 4 p. 100; ce n'est pas juste du tout». Comme vous l'avez signalé vous-même, je crois, le gouvernement assume entièrement les frais de la phase 4 qui n'est pas liée à un niveau de 4 p. 100.

On a aussi dans le mémoire critiqué la période d'attente qui a été portée de une à deux semaines. Cette période d'attente de deux semaines réduira les réclamations de courte durée et, de ce fait, des frais d'administration. On peut aussi l'envisager de cette façon. Saviez-vous que chaque réduction d'une semaine de la période d'attente entraîne une dépense de \$160 millions, de sorte qu'il nous faut bien décider si les contributions de l'employeur et de l'employé seront plus élevées si nous allons réduire la période d'attente à une semaine, comme vous le désirez, plutôt que de l'établir à deux semaines comme le fait le Livre blanc de l'assurance-chômage. Vos employés et les membres de votre association accepteraient-ils de payer des contributions plus élevées en vue de réduire cette période d'attente car cette somme s'élèverait à \$160 millions par semaine.

**M. Edwards:** Il n'est pas facile de répondre à cette question. Je crois que quiconque pénètre dans un régime d'assurance de ce genre cherche à obtenir autant d'avantages qu'il peut pour une prime aussi peu élevée que possible.

**M. Perrault:** Oui.

**M. Edwards:** Il ne voit pas d'un œil favorable les augmentations de prime, même s'il considère que les avantages qu'il retire peuvent être aussi élevés que possible. Ceux qui ont conçu ce plan réaliseront, je crois, qu'on peut obtenir ce \$160 millions sans nécessairement augmenter les primes.

**M. Perrault:** Comme vous le comprenez sans doute, le gouvernement essaie d'élargir la portée de ce plan de façon à réduire les primes, mais la proposition qui vise à réduire à une semaine la période d'attente entraînerait une augmentation des primes.



## [Texte]

**Mr. Edwards:** I have had some experience with the insurance field...

**Mr. Perrault:** I am sure you have.

**Mr. Edwards:** ... because we have coverage of a group insurance policy of about 50,000 members of ours. So we know what this can do. If you change the parameters of a plan it can certainly increase your cost, but perhaps there is some other avenue that might be used to reduce this.

**Mr. Perrault:** Yes, but you think the two-week period imposes an undue hardship.

**Mr. Edwards:** This is our concern. We think if one runs into a period of unemployment, two weeks to wait for something to come in can produce a period of severe hardship, particularly if a person has had recurring unemployment or has been in a situation where he has not been able to build up any real assets that he might use.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I have found their views to be quite useful, thank you.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman. I, too, find the brief very interesting. I must point out that I find within your brief something I have never heard at the Committee meetings before; it is your quick recognition of the fact that the single claimant will be receiving 66½ per cent, the same as someone with dependents, and then all of a sudden in the tenth week the claimant who has dependents will start receiving 75 per cent. You feel this is unfair and I find it quite interesting because I have not heard anyone else mention this before, although perhaps it has been mentioned. Would you care to elaborate on that? I notice you say that the single claimant's financial obligations are limited and he is responsible for his own welfare; whereas the claimant with dependents must meet the financial obligations of the household. You seem to feel that because there is perhaps more of an onus in terms of responsibility by the claimant with dependents he should start with the 75 per cent right from scratch. Would you care to elaborate on that, Mr. Edwards?

**Mr. Edwards:** Yes. I think you have generally expressed our concern. I think the single person who has been in receipt of income has had an opportunity perhaps building up more assets initially than has a person who is married with dependents. In this day and age the married person with dependents, if he is faced with unemployment, may be in a situation where he has had little opportunity of building up any assets, bank account or anything such as that. He has generally to meet higher expenses of shelter and higher expenses of food. Quite often it is not a case of being able to live with some other person, such as his mother or father or other members of the household, who can tide him over a period of unemployment. He has obligations which are certainly greater than the obligations in our experience

## [Interprétation]

**M. Edwards:** J'ai quelques expériences dans ce domaine de l'assurance...

**M. Perrault:** Je n'en doute pas.

**M. Edwards:** ... parce que nous avons une police d'assurance-groupe à laquelle sont assujettis 50 mille de nos membres. Nous savons donc ce que cela peut entraîner. Si vous changez les paramètres d'un plan, cette modification peut sûrement augmenter vos frais, mais peut-être y a-t-il une autre façon de réduire ces frais.

**M. Perrault:** Oui, mais vous trouvez que l'augmentation de la période d'attente à deux semaines est trop dure.

**M. Edwards:** C'est ce que nous craignons. Celui qui doit attendre deux semaines pour obtenir des prestations pourra fort bien en souffrir, surtout si son chômage est récurant ou s'il n'a pas pu se constituer un pécule qu'il peut utiliser.

**M. Perrault:** Monsieur le président, j'ai fort apprécié les opinions que ces messieurs m'ont présentées, merci.

**Le président:** Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Merci, monsieur le président. Je trouve moi aussi le mémoire très intéressant. Je dois vous signaler que je trouve dans ce mémoire quelque chose que je n'ai jamais entendu auparavant dans ce comité, et c'est que vous avez été prompt à saisir que le réclamant individuel recevra 66½ p. 100, soit la même prestation que celui qui a des personnes à charge, et que soudain, vers la dixième semaine, celui qui a des personnes à charge commencera à recevoir 75 p. 100. Vous trouvez que c'est injuste, et votre remarque m'intéresse car vous avez été le seul à nous le dire, si je ne me trompe. Voulez-vous nous parler un peu plus longuement à ce sujet? Je note que vous dites que les obligations financières du réclamant particulier sont limitées et qu'il est responsable de son propre bien-être; tandis que le réclamant qui a des personnes à charge doit assumer les obligations financières d'un ménage. Il vous semble que vu que le fardeau du point de vue responsabilité est plus lourd pour le réclamant qui a des personnes à charge, il devrait commencer dès le début à toucher des prestations de 75 p. 100. Voulez-vous s'il vous plaît élaborer sur ce point, monsieur Edwards?

**M. Edwards:** Oui. Je crois que vous avez bien exprimé le sujet de ma préoccupation. Je crois que le particulier qui est seul a probablement eu l'occasion de se constituer un pécule que la personne qui est mariée et qui a des personnes à charge. Aujourd'hui, la personne qui est mariée et qui a des personnes à charge, si jamais elle perd où elle ne pourra pas se constituer un capital, une épargne où il ne pourra pas se constituer un capital, une épargne à la banque ou quelque chose de ce genre. De façon générale, il lui faut assumer des frais plus élevés pour le gîte et le couvert. Bien souvent, ce n'est pas l'idée d'être capable de vivre avec une autre personne, comme par exemple sa mère ou son père ou un autre membre de sa famille, qui pourra lui faire passer cette période de chômage. Ses responsabilités surpassent sûrement celles de

[Text]

of a single person and for this reason we believe he should be getting that 75 per cent right from the beginning.

• 1630

**Mr. Alexander:** It is a very good point you have raised and I would certainly like to follow it through with the officials as to why there was a sudden interest, not a sudden interest—yes, I think it was a sudden interest—after 10 weeks that suddenly they realized that the claimant with dependents should get more recognition. It is a very good point.

**Mr. Edwards:** This was part of our concern too, Mr. Alexander. If the rationale is correct for implementation after 10 weeks...

**M. Alexander:** Right. Why not from the start.

**Mr. Edwards:** ... why not from the start?

**Mr. Alexander:** The other point which I found interesting, too, was the automatic adjustment scheme which you feel should be covered within the White Paper, and I believe it is not, to ensure that the \$100 benefit maximum keeps pace with the changes in wages and price levels. Could you elaborate on that a bit?

**Mr. Edwards:** We have been successful, for instance, in getting at least some form of escalation as far as pensions are concerned. Certainly Mr. Knowles is well aware of this with reference to federal government employee pensions. It is an accepted principle under the Canada Pension Plan that there would be an escalation, if you like, of benefits of that nature. We think similarly it should not be a case of having to go back and revise the legislation in some way and depend on the legislative process. We believe there should be some means of escalation of these benefits on the basis of wage and salary index. For instance, I think it is generally accepted, certainly by the people who produced the White Paper, that the benefits that were in existence under the former unemployment insurance...

**Mr. Alexander:** Are away out of line.

**Mr. Edwards:** ... are away out of line now.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. Edwards:** Can we not concede that perhaps five, ten years after the introduction of this plan that these benefits may be away out of line and it may be difficult to amend them on the basis of a major amendment in the schedule of benefits, where minor amendments in the schedule of benefits might be met out of the normal income from the fund. It is a feeling we have that this escalation should be done on the basis as it occurs in reference to the wage and salary index.

**Mr. Alexander:** I see. Thank you very much, sir. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Gentlemen, do we have any further questions for the delegation, the Public Service Alliance? Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, if I might say a word on the 4 per cent question and it is

[Interpretation]

la personne qui est seule et c'est pourquoi nous trouvons qu'il devrait dès le début toucher des prestations de 75 p. 100.

**M. Alexander:** Ce point que vous faites valoir est fort pertinent et je demanderais sûrement aux fonctionnaires pourquoi cette recrudescence d'intérêt—oui, je crois que c'était un intérêt soudain—après dix semaines comme s'il s'était rendu compte que le réclamant qui a des personnes à charge devait toucher des prestations plus élevées. C'est une remarque fort pertinente.

**M. Edwards:** C'est ce que nous nous sommes demandé, monsieur Alexander, s'il s'agissait d'établir ainsi les prestations après dix semaines...

**M. Alexander:** Oui, pourquoi pas dès le début.

**M. Edwards:** ... pourquoi pas dès le début?

**M. Alexander:** Une autre remarque que j'ai trouvée intéressante portait sur le mécanisme de rajustement automatique qui, selon vous, devrait être prévu dans le Livre blanc et qui n'est pas, aux fins de garantir que \$100 de prestations maximums soit adapté au niveau des salaires et des prix. Pourriez-vous préciser un peu?

**M. Edwards:** Nous avons réussi à obtenir une certaine adaptation des pensions. Je crois que M. Knowles est très au courant de cette situation. C'est un principe qui existe en vertu du Régime des pensions du Canada qu'il y aurait adaptation des prestations de ce genre. Nous croyons que de la même façon qu'il ne s'agirait pas d'avoir à revenir en arrière et revoir les mesures législatives d'une certaine façon et d'être à la merci du processus législatif. Nous croyons qu'il devrait y avoir une façon d'adapter ces prestations à l'indice des salaires et des prix. Ainsi, ceux qui ont rédigé le Livre blanc semblent admettre de façon générale que les prestations qui existaient en vertu de l'autre Loi de l'assurance-chômage...

**M. Alexander:** Sont tout à faire inadéquates.

**M. Edwards:** ... sont tout à fait adéquates.

**M. Alexander:** C'est vrai.

**M. Edwards:** On peut concevoir, je crois, que dix ans après l'introduction de ce régime, que les prestations seront tout à fait adéquates et il sera difficile de les modifier en apportant des changements importants au tableau des prestations, tandis qu'on pourrait fort bien se permettre d'apporter de légères modifications sans vider la caisse. Nous croyons que cette adaptation devrait se faire en fonction de l'indice des salaires et des prix.

**M. Alexander:** Je vous entends. Je vous remercie beaucoup. Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Messieurs, avez-vous d'autres questions à poser à la délégation de l'Alliance de la Fonction publique? Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, un mot je vous prie sur cette question du 4 p. 100



## [Texte]

brought to mind by the references that have just been made to the 2 per cent escalation in the Canada Pension Plan, Old Age Security and the superannuation pensions from here on. These things seem to be, in fact are, completely unrelated in a sense, but many people are beginning to feel that this 2 per cent maximum on a pension increase is unrealistic in the light of the cost-of-living increase being more than that and so on. However, that 2 per cent became almost a sacred quantity. It is in quantité sacrée. On la trouve dans la vieille loi sur la Old Age Security Act, it is in the Canada Pension Plan, it is in the Cape Breton miners' scheme down there in Nova Scotia and it is in the superannuation plan. I have this 4 per cent. There are different quantities and we are talking about different things. One is an escalation and the other is a sort of a norm. However, I think it enforces the argument that you have put forward in your brief today about the 4 per cent, that not only does it have a bearing on when the government comes in, but it tends to sanctify that level of unemployment as not being serious, as being normal, as being average. We have had many arguments about this back and forth, but I just thought the mention of a percentage that gets fixed should be carried over to this 4 per cent and I agree with you that it has dangers.

**The Vice-Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? If there are no further questions, I would like on your behalf to thank Mr. Edwards and Mr. Folly for coming before us this afternoon and giving us their views. We will adjourn until eight o'clock this evening when we will have the Canadian Hospital Association before us. Thank you very much.

## EVENING SITTING

Thursday, October 15, 1970.

• 2010

**The Chairman:** Order please. Gentlemen we have with us tonight a delegation from the Canadian Hospital Association, whom I welcome on your behalf. Immediately to my right is Dr. B. L. P. Brosseau, the Director General of the Canadian Hospital Association. Dr. Brosseau would you introduce the other members of your delegation to our Committee. Would you also give us a short opening statement.

**Dr. B. L. P. Brosseau (Director General, Canadian Hospital Association):** Thank you Mr. Chairman.

On my immediate right is Mr. Herman Crewson, from the Manitoba Hospital Association; Mr. Eric Wilcocks, of the Toronto East General and Orthopedic Hospital, and Mr. John Crysler from the Canadian Hospital Association.

Mr. Chairman and members of the Committee. The Canadian Hospital Association is grateful for the opportunity which it has been given to present a brief to this Committee on the White Paper entitled, "Unemployment Insurance in the '70's", and for the further opportunity of appearing before the Committee tonight.

My colleagues and I believe that we have clearly stated the views of the Canadian Hospital Association on the

## [Interprétation]

qui vient de m'être suscitée par l'allusion qu'on vient de faire à l'augmentation de 2 p. 100 dans le Régime des pensions du Canada, la sécurité pour les personnes âgées et les pensions, dorénavant. D'une certaine façon, toutes ces choses me semblent n'avoir aucun rapport entre elles. Mais nombre de gens commencent à croire que ce maximum de 2 p. 100 fixé à l'augmentation de la pension n'est pas beaucoup avec les augmentations du coût de la vie. Toutefois, ce 2 p. 100 est devenu avec le temps une sécurité de la vieillesse; dans le Plan de pensions du Canada; on le trouve dans le Régime des mineurs du Cap Breton en Nouvelle-Écosse et on la trouve dans le plan de pensions. J'ai l'impression que le même sort pourrait être réservé à ce 4 p. 100. Ce sont des quantités différentes et nous parlons de choses distinctes. L'une d'elles est l'augmentation et l'autre une sorte de norme. Toutefois, cela contribue, je crois, à étayer l'argument que vous avez apporté dans votre mémoire aujourd'hui en rapport avec ce 4 p. 100, à savoir que non seulement l'argument est pertinent quand le gouvernement entre en action mais que de plus, il vient conférer un grade de sainteté à ce niveau de chômage comme s'il n'était pas grave, comme s'il était normal, comme s'il était moyen. Nous en avons déjà beaucoup discuté, mais je crois que cette mention d'un pourcentage que l'on fixe devrait être reportée à ce 4 p. 100 et je conviens avec vous qu'il y a danger.

**Le vice-président:** D'autres questions? Sinon, je voudrais remercier en votre nom M. Edwards et M. Folly d'être venus témoigner ici cet après-midi et de nous avoir fait profiter de leurs observations. Nous allons ajourner jusqu'à huit heures ce soir et nous entendrons alors l'Association des hôpitaux du Canada. Merci beaucoup.

## SÉANCE DU SOIR

Le jeudi 15 octobre 1970.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Messieurs, nous avons ce soir avec nous, une délégation de l'Association des hôpitaux du Canada à laquelle je souhaite la bienvenue en votre nom. Tout de suite à ma droite je vous présente le directeur général de l'Association des hôpitaux du Canada, le docteur B. L. P. Brosseau. Docteur Brosseau, voulez-vous bien présenter à notre Comité les autres membres de votre délégation. Voudriez-vous aussi bien nous présenter une courte déclaration d'ouverture?

**Dr. B. L. P. Brosseau (Directeur général, Association des hôpitaux du Canada):** Merci, monsieur le président.

Tout de suite à ma droite, je vous présente M. Herman Crewson de l'association des hôpitaux du Manitoba; M. Eric Wilcocks, de l'Hôpital Général et Orthopédique de Toronto et M. John Crysler de l'Association des hôpitaux du Canada.

Monsieur le président et Messieurs les membres du comité. L'association des hôpitaux du Canada vous remercie pour cette possibilité de présenter un mémoire devant le présent comité au sujet du Livre blanc sur l'assurance-chômage. Livre blanc intitulé: «Assurance-chômage dans les années 1970»; ainsi que pour cette occasion que vous lui avez donnée de comparaître devant votre comité ce soir.

**[Text]**

matter of unemployment insurance and the hospital workers. The brief which you have before you sets down the reasons for our stand.

In essence, unemployment has not, is not and will not be a problem in the hospital field. The proposed benefits are inferior to the existing ones and do not meet the hospital worker's unique needs. There is a possibility that under the proposed plan hospitals could become a drain on the fund.

On the other hand, we are much concerned about the increased costs of hospital operations which will result from compulsory contribution to the unemployment insurance plan. At a time when hospitals are being severely and I might add unjustly criticized for the rising costs, it is proposed to increase these costs by increasing the payroll by 1.2 per cent which would soon become 2.4 per cent.

Furthermore, if this increase comes into being and the cost is not picked up by the provincial hospital plans, there will inevitably be a decrease in the quantity and/or quality of care. This is of great concern to us and I am sure to you.

We sincerely hope that our arguments will prevail and that once again the wisdom of not imposing compulsory participation on the hospitals will be realized.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Brosseau. Gentlemen, before going into the questioning, I would like to have the usual motion made.

**Mr. Turner (London East):** I move that the brief submitted by the Canadian Hospital Association in English only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Motion agreed to.

**The Chairman:** You have heard Dr. Brosseau's opening statement and you have had a chance to look over the brief. Who would like to start the questioning tonight? Mr. Turner?

• 2020

**Mr. Turner (London East):** Mr. Chairman, in the summary of your brief on page 1 it says:

It must be borne in mind that many hospital workers earn low salaries.

Can you tell me the reason why they earn low salaries?

**Dr. Brosseau:** The reason, Mr. Chairman, is really historical more than anything else. Hospital workers, as a rule, for many years were grossly underpaid. This has been remedied to a considerable extent; however, there still remains a portion of these employees, the unskilled group in particular, who are earning just the minimal wage, which really puts them in the category of, say, the working poor.

**[Interpretation]**

Mes collègues et moi-même croyons que nous avons exposé clairement quel avait été le point de vue de l'association des hôpitaux du Canada sur la question de l'assurance-chômage et les travailleurs des hôpitaux. Le mémoire que vous avez devant vous indique les raisons pour lesquelles nous avons adopté ce point de vue.

Par nature, le chômage n'a pas été, n'est pas et ne sera pas un problème dans le secteur hospitalier. Les prestations proposées sont moins grandes que celles qui existent à l'heure actuelle et ne répondent pas au besoin exceptionnel des travailleurs des hôpitaux. Il est possible qu'en vertu du régime proposé, les hôpitaux puissent devenir impassifs pour la caisse.

D'autre part, nous nous inquiétons beaucoup de l'accroissement des coûts hospitaliers qui résulteraient de la contribution obligatoire au régime d'assurance-chômage. Au moment où les hôpitaux sont fortement attirés et je dirais injustement critiqués pour ces augmentations de coût, on se propose d'accroître encore ces coûts ajoutant sur la liste de paie 1.2 p. 100 qui bientôt se transformera en 2.4 p. 100.

En outre si cette augmentation est appliquée et que le coût n'en est pas assumé par les régimes provinciaux d'hospitalisation, il n'y a pas de doute que les soins fournis en souffriront en quantité ou en qualité ou en quantité et qualité. Tout ceci nous inquiète grandement et je suis sûr que cela vous inquiète aussi.

Nous espérons sincèrement que les raisons que nous présentons seront convaincantes et qu'une fois de plus la sagesse prévaudra à savoir de ne pas rendre obligatoire ces mesures qui concernent les hôpitaux.

**Le président:** Merci beaucoup Docteur Brosseau. Messieurs, avant de nous lancer dans les questions, j'aimerais que l'on présente la motion habituelle.

**M. Turner (London-Est):** Je propose que le mémoire présenté par l'association des hôpitaux du Canada qui est rédigé en langue anglaise soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.

La proposition est acceptée.

**Le président:** Vous avez entendu la déclaration d'ouverture du docteur Brosseau et vous avez eu la possibilité d'examiner le mémoire. Voulez-vous que nous commençons à poser des questions? Monsieur Turner?

**M. Turner (London-Est):** Monsieur le président, dans le résumé de votre mémoire, à la page 1, il est indiqué:

Il faut se souvenir que beaucoup de travailleurs dans les hôpitaux gagnent des salaires peu élevés.

Pouvez-vous m'indiquer pourquoi?

**Dr Brosseau:** Monsieur le président, je crois que c'est plutôt une raison historique, d'antécédents qu'autre chose. Les travailleurs dans les hôpitaux, en règle générale, pendant bien des années ont eu des salaires inférieurs. On a remédié à la situation dans une grande mesure toutefois, il en reste une partie, le groupe des non-spécialistes, des manœuvres, des non-qualifiés ne gagnent que le salaire minimum, ce qui en fait les met dans la catégorie disons des travailleurs qui sont pauvres.

## [Texte]

**Mr. Turner (London East):** In another place in your brief you say:

...many are "working poor" who work in an industry where they do not need unemployment insurance.

You do not mean to say that you pay wages that are not in accord with the living standards today across this nation?

**Dr. Brosseau:** You are talking about individual hospital wages to the workers?

**Mr. Turner (London East):** That is right.

**Dr. Brosseau:** This is a little bit out of the field of the Association. We have nothing to do with wage negotiations, of course. Today, as you realize, a large number of the hospital employees are unionized and I think the responsibility here would lay mostly with the appropriate unions.

**Mr. Eric Willcocks (Executive Director, Toronto General and Orthopedic Hospital, Canadian Hospital Association):** Chairman, could I speak to this?

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Willcocks:** If I can refer you, Mr. Chairman and Mr. Turner, to page 10, table 3, this shows the range of maximum salaries paid in 1969 in selective positions in hospitals in Ontario. There is a group there that, as Dr. Brosseau has pointed out, are unskilled. If you go from the registered laboratory technologist, senior down to the seamstress, which is pretty well the middle core, on 500 beds to 799 beds, and then to the basic help, male and female, at 358-302, I do not think anyone can say that these people are overpaid.

In the majority of cases, their pay would pretty well equalize what is required for a family of four, that is, the mother, the father and two children age four and six, to cover food, rent, clothing, personal care, household supplies, and so on, life insurance, medical care, hospital care, other medical needs. The figures I have before me on the measurement of poverty, a publication from the Department of National Health and Welfare, indicates that a family of four can barely get by on \$4,861 a year.

If Mr. Turner would like to see this, I would be very happy to show it to him.

**Mr. Turner (London East):** On page 1 of your brief, it says:

The proposed coverage for income during sickness is for most not as well suited to their unique needs as provided for in existing plans. It would probably be necessary to drop these plans to avoid double premiums and double coverage.

I imagine these plans that you have now are negotiated. How much does the hospital pay and how much does the employee pay towards the cost of these plans?

## [Interprétation]

**M. Turner (London-Est):** Un autre endroit, dans votre mémoire, vous déclarez:

...Il y en a beaucoup qui sont des «travailleurs pauvres» qui travaillent dans une industrie où l'Assurance-chômage n'est pas requise.

Vous ne voulez pas dire que vous payez des salaires qui ne sont pas en rapport avec les niveaux de vie qui existent actuellement dans notre pays?

**Dr Brosseau:** Vous parlez des salaires que les hôpitaux en particulier versent aux travailleurs?

**M. Turner (London-Est):** C'est exact.

**Dr Brosseau:** Ceci dépasse un peu le cadre de l'association. Nous n'avons rien à faire avec les négociations concernant les salaires naturellement. De nos jours, comme vous vous en rendez compte un grand nombre des travailleurs dans les hôpitaux sont syndiqués et je crois qu'ici la responsabilité relève, avant de partir, des syndicats appropriés.

**M. Eric Willcocks (directeur exécutif, Hôpital général et orthopédique de Toronto, Association des hôpitaux du Canada):** Monsieur le président, puis-je parler à ce sujet?

**Le président:** Certainement.

**M. Willcocks:** Si je puis, monsieur le président, monsieur Turner, vous renvoyer à la page 10, tableau 3, vous verrez l'échelle des salaires maximums versés en 1969 dans des postes choisis dans les hôpitaux de l'Ontario. Il y a un groupe là qui, comme le docteur Brosseau l'a indiqué, est constitué de personnes non qualifiées. Si vous partez du technologue de laboratoire affilié en descendant l'échelle pour aller jusqu'à la couturière, qui se trouve à peu près au milieu de l'échelle, pour 500 à 799 lits, que vous descendez ensuite l'échelle jusqu'à l'aide hommes ou femmes, pour 358 à 302 lits, je ne crois pas que personne puisse prétendre que ces gens sont trop payés.

Dans la majorité des cas, leur salaire correspondrait à peu près au nécessaire pour une famille de 4, soit la mère, le père et deux enfants âgés de 4 et 6 ans, pour leur permettre d'obtenir la nourriture, de payer le loyer, d'obtenir des vêtements, les soins personnels, les fournitures de maison etc., l'assurance-vie, les soins médicaux et hospitaliers et les autres nécessités au point de vue médical. D'après les chiffres que j'ai devant moi sur la pauvreté—il s'agit d'une publication du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—une famille de 4 personnes peut à peine survivre avec \$4,861 par an.

Si M. Turner veut voir ces chiffres, je serais heureux de les lui fournir.

**M. Turner (London-Est):** A la page 1, de votre mémoire, vous déclarez:

Le pourcentage de protection prévu au point de vue de l'assurance du revenu au cours de la maladie est, pour la plupart des intéressés, moins satisfaisant pour répondre à leur besoin exceptionnel que le pourcentage de protection qui est fourni par les régimes actuels. Il serait probablement nécessaire de laisser tomber ces régimes afin d'éviter à avoir à payer des doubles primes et pour éviter qu'il y ait double emploi au point de vue de la protection.



[Text]

**Dr. Brosseau:** I will answer that in part because this situation varies within the different provinces. For a number of provinces there are sick leave credits which the employee earns as he goes along. This, of course, is full pay for this period. In other provinces, there is an income coverage plan. Mr. Willcocks would be more familiar with a particular plan, the largest one, the one in the Province of Ontario, which is a two-section plan, I believe.

**Mr. Willcocks:** The one in Ontario, the disability income plan, is sponsored and operated by the Ontario Hospital Association.

You asked what is the hospital's contribution and what is the employee's contribution. I cannot say definitely but I can give you a pattern which brings in pension plan, group life plans and Ontario Hospital Services Commission plans. The hospital's contribution generally ranges from a half to two-thirds. There have been some union contracts negotiated recently in the Province of Ontario where there has been 100 per cent responsibility by the employer.

The trend, as we have tried to point out here, is towards the union asking for 100 per cent payment on the part of the hospital or the employer rather than 50 per cent. They are going to ask that the hospital pay the employee's contribution, and this seems to be traditional. If they do not get it initially, then they will use it as a bargaining point to obtain some other consideration.

**Mr. Turner (London East):** Where a hospital pays 50 per cent of the cost, and there must be some hospitals as you have stated, what contribution does an employee make? How much per month or per week?

**Mr. Willcocks:** This would depend really on his wage rate. It depends, for example, for his pension plan, on how much he is earning. He would pay roughly 5 per cent including the Canada Pension Plan. It works out to roughly 5 per cent.

**Mr. Herman Crewson (Executive Director, Manitoba Hospital Association):** Perhaps this could be clarified, Mr. Chairman, by indicating that the plan of which we are speaking, that involves an insurance company, is a long-term sickness and accident arrangement. The initial period for short-term sickness or accident is one that, generally, in all of the provinces, is handled on a 100 per cent basis by the employer.

It is only after a period of time for a long-term sickness or accident that the insured program comes into effect. The insured program averages a premium level of 1 per cent of payroll, and 50 per cent of that would be picked up by the employer. The employee would pick up

[Interpretation]

Je suppose que les régimes qui existent à l'heure actuelle sont l'objet de négociations. Combien l'hôpital verse-t-il et combien les employés versent-ils pour acquitter le coût de ces régimes?

**Dr. Brosseau:** Je répondrai partiellement à cette question car la situation varie selon les provinces. Dans un certain nombre des provinces, il y a les crédits de maladie que les employés accumulent sur les mesures de leur service. Naturellement, le salaire est payé en entier pour cette période concernée. Dans d'autres provinces, il y a des régimes qui assurent la protection du revenu et M. Willcocks connaît plus particulièrement un régime particulier, le plus important, celui de la province de l'Ontario, qui est un régime constitué de deux sections, je crois.

**M. Willcocks:** Le régime de l'Ontario, le régime d'assurance-invalidité qui assure le revenu, est administré par l'Association des hôpitaux de l'Ontario.

Vous me demandez quelle est la contribution des hôpitaux et quelle est la contribution des employés? Je ne puis vous le dire d'une façon absolue mais je puis vous exposer un schéma tenant compte du régime de pension, des régimes d'assurance-vie pour le groupe et des régimes de la Commission des services hospitaliers de l'Ontario. La contribution des hôpitaux, d'habitude, s'établit en allant de la moitié ou deux tiers du total. Récemment, il y a eu certains contrats de syndicat qui ont été négociés dans la province de l'Ontario et où l'employeur a pris la responsabilité pour 100 p. 100.

La tendance qui se manifeste actuellement—comme j'ai essayé de l'indiquer ici—et celle qui veut que le syndicat demande à l'hôpital ou à l'employeur d'assumer 100 p. 100 du paiement plutôt que 50 p. 100. Les syndicats vont demander à l'hôpital de verser la contribution de l'employé et ceci semble une façon traditionnelle de procéder. S'ils n'obtiennent pas cette revendication, dès le début, ils s'en servent comme argument de négociation pour obtenir d'autres avantages.

**M. Turner (London-East):** Dans le cas où un hôpital assume 50 p. 100 du coût—et doit avoir certains hôpitaux qui le font comme vous l'avez indiqué—quel est alors la contribution de l'employé? Combien doit-il verser par mois ou par semaine?

**M. Willcocks:** Ceci dépendrait, en fait, de son taux de salaire. Ceci dépend, par exemple, de son régime de pension, de la somme qu'il gagne. Il devrait acquitter approximativement 5 p. 100 y compris le régime des pensions du Canada. Ceci s'établit à environ 20 p. 100.

**M. Herman Crewson (directeur exécutif, Association des hôpitaux du Manitoba):** Peut-être que l'on pourrait éclaircir cette question, monsieur le président, en indiquant que le régime dont nous parlons, qui fait entrer en jeu une compagnie d'assurance, est un régime concernant la maladie et l'accident de longue durée. La période à l'origine pour la maladie ou l'accident de courte durée est pris en charge, d'une façon générale, dans toutes les provinces, à 100 p. 100 par l'employeur.

Ce n'est qu'après une certaine période dans les cas de maladie de longue durée ou d'accident, que le régime de l'assuré entre en vigueur. En moyenne le régime des assurés ont un niveau de prime de 1 p. 100 de la feuille



[Texte]

the other 50 per cent. So it is about one half of one per cent of their pay, generally.

**Mr. Turner (London East):** Can you give me an average cost per month for each employee? Give me an average. Is it \$2 a month or is it \$3, or what?

**Mr. Crewson:** If we are talking about a person earning \$6,000, the premium level for such a plan would be 1 per cent or \$60 per year of which the employer picks up a half or \$30. The employee would then be at \$2.50 per month, at the \$6,000 level.

**Mr. Turner (London East):** For this 50 per cent, how much per week in benefits do they receive if they were off sick?

• 2030

**Mr. Crewson:** During the early period of sickness or accident, the employer is paying 100 per cent of their pay. When that runs out and they come under the insured program, then the level of pay that they would be receiving is, I believe, 60 per cent of their income. That is tax-free, I believe, 60 per cent income.

**Mr. Turner (London East):** Most of your members, I believe, belong to an organization called CUPE?

**Mr. Willcocks:** There are various unions.

**Mr. Brosseau:** They vary across the country.

**Mr. Turner (London East):** To your knowledge, have any of these associations or groups presented briefs to the Unemployment Insurance Commission asking that they be brought in under the UIC plans?

**Dr. Brosseau:** Not to my knowledge, Mr. Chairman. No, I have not heard of any.

**Mr. Turner (London East):** That is all for now, Mr. Chairman.

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, a point of clarification. The question was put or the assumption made that the CUPE union represents the majority of hospital employees. They represent a lot of hospital employees but certainly not near the majority, and they are confined basically to the unskilled group, not to the paramedical or professional level or technical level.

These latter particular people have their own associations which represent them either in formal collective bargaining or voluntary bargaining. They do not belong to a union such as CUPE. So we would have to say that, as far as organized unions such as CUPE are concerned, less than 50 per cent of the hospital employees are involved in them.

**The Chairman:** Would that include the nurses, Mr. Crewson?

**Mr. Crewson:** The nurses do not belong to a union such as CUPE.

[Interprétation]

de paye, et 50 p. 100 de ceci est assuré par l'employeur. C'est l'employé qui assume les autres 50 p. 100. Par conséquent cette prime constitue environ  $\frac{1}{2}$  de 1 p. 100 de leur paye, d'une façon générale.

**M. Turner (London-Est):** Pourriez-vous me donner le coût moyen mensuel pour chaque employé? Fournissez-moi un chiffre moyen. S'agit-il de \$2. par mois ou de \$3. ou de quoi?

**M. Crewson:** Si nous parlons d'une personne qui gagne \$6,000, le niveau de la prime dans le cadre d'un tel régime serait de 1 p. 100 ou de \$60. par an, l'employeur en assurant la moitié ou \$30. L'employé verserait donc \$2.50 par mois, au niveau de \$6,000 de salaire.

**M. Turner (London-Est):** Pour ces 50 p. 100 fournis, combien de prestations recevrait l'employé par semaine, s'il était malade et devait s'absenter du travail?

**M. Crewson:** Au début de la maladie ou de l'accident, l'employeur verse 100 p. 100 du salaire. Quand la période est écoulée, les assurés reçoivent alors 60 p. 100 de leur revenu en vertu du régime d'assurance-chômage. Ce pourcentage du revenu n'est absolument pas imposable.

**M. Turner (London-Est):** La plupart de vos membres appartiennent, si je ne m'abuse, à une association appelée CUPE.

**Mr. Willcocks:** Ce sont plusieurs syndicats.

**Dr. Brosseau:** On les trouve dans tout le pays.

**M. Turner (London-Est):** Savez-vous si ces associations ont présenté des mémoires à la Commission d'assurance-chômage en leur demandant qu'on les fasse rentrer dans le cadre des régimes de la Commission d'assurance-chômage?

**Dr. Brosseau:** Non, pas que je sache, monsieur le président.

**Mr. Turner (London-Est):** Je n'ai rien d'autre à ajouter, monsieur le président.

**M. Crewson:** Monsieur le président, j'aimerais avoir quelques précisions. On a supposé que le syndicat CUPE représente la majorité des employés d'hôpitaux. Il ne fait aucun doute que ce syndicat en représente un grand nombre, mais certainement pas la majorité. De plus, le CUPE s'occupe essentiellement d'un groupe de travailleurs non spécialisés et ne compte pas dans ses rangs le personnel paramédical professionnel ou technique.

Ces derniers ont leur propre association qui les représente soit aux négociations collectives traditionnelles ou volontaires. Il est clair qu'ils ne sont pas membres d'un syndicat tel que CUPE. Donc, des syndicats organisés de ce genre comptent moins de 50 p. 100 de l'effectif hospitalier.

**Le président:** Ce pourcentage comprend-il les infirmières, monsieur Crewson?

**M. Crewson:** Les infirmières ne sont pas membres d'un syndicat tel que CUPE.

[Text]

**The Chairman:** Would they be included in the other 50 per cent that you were talking about?

**Mr. Crewson:** Yes, they have their own nurses' associations, the provincial nursing associations, which handle their bargaining across Canada.

**The Chairman:** According to the White Paper, 180,000 employees in the hospitals and charitable institutions would be covered for the first time, if the proposals were initiated, plus 50,000 nurses. Of the 180,000 in that category of non-nurses, if I may put it that way, how many would belong to organized unions such as CUPE?

**Mr. Crewson:** If we exclude the nurses?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Crewson:** On a nationwide basis, I suspect that we must be up to 80 per cent in one union or another. Dr. Brosseau?

**Dr. Brosseau:** That is perhaps a bit high.

**Mr. Willcocks:** Mr. Chairman, I could give you the example of our own hospital. Of 1,500 employees, 650 of them are in the general service group that are unionized that we are discussing now. So that would be roughly about 45 per cent.

**The Chairman:** But I gather you think the average is more like 75 or 80 per cent over-all?

**Mr. Crewson:** There are two provinces in particular which are highly organized with respect to collective bargaining, one being British Columbia and the other being Quebec. I do not know, on balance, just how the percentages would work out. Certainly, for example, in Manitoba, we would only have probably about 25 per cent involved in organized unions.

**The Chairman:** Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** Mr. Chairman, we have not had this brief long. Some of us have not, anyhow. I do not know when they were presented to the Committee.

**The Chairman:** This brief did come in during the last week or so, Mr. Whelan. The other two today did not come in until a few hours before the meeting but we have had this brief for a little while.

**Mr. Whelan:** It was not in my file so I did not see it before tonight, but that was probably my fault.

One of the things that I would like to ask is: how do wages for people that do janitorial work in hospital, say, compare with those of a janitor working in a school?

**Mr. Willcocks:** They would be lower.

**Mr. Whelan:** Lower? Why would they be lower? I would think he would have to do a better job in a hospital than he would in a school.

**Mr. Crewson:** First of all, Mr. Chairman, as Dr. Brosseau indicated earlier, hospitals, prior to 1953, depended entirely on the public on a local basis to operate. The result was, very low salary levels. There has been a lot of catching up to do.

[Interpretation]

**Le président:** Peut-on les faire rentrer dans l'autre 50 p. 100 auquel vous faisiez allusion?

**M. Crewson:** Oui, et elles ont leur propre association provinciale d'infirmières en voie des délégués syndicaux s'occupe de leur négociation dans tout le Canada.

**Le président:** Si l'on s'en fie au Livre blanc sont couverts pour la première fois, 180,000 employés des hôpitaux et des institutions de charité; de plus si les propositions sont acceptées, plus de 50,000 infirmières seront aussi couvertes. Parmi les 180,000 employés de la catégorie de non infirmières, combien font partie des syndicats organisés tels que la CUPE?

**M. Crewson:** Les infirmières en moins?

**Le président:** Oui.

**M. Crewson:** Le pourcentage des membres d'un syndicat ou d'un autre frise le 80 p. 100 dans tout le Canada. Docteur Brosseau?

**Dr. Brosseau:** Votre chiffre est peut-être un peu élevé.

**M. Willcocks:** Monsieur le président, notre hôpital compte 1,500 employés dont 650 font partie du groupe syndiqué auquel nous faisons maintenant allusion. Il s'agirait donc plutôt de 45 p. 100.

**Le président:** Vous estimez plutôt que la moyenne oscille entre 75 et 80 p. 100?

**M. Crewson:** La Colombie-Britannique et la belle province sont très bien organisées du point de vue des négociations collectives. Dans l'ensemble, il est difficile d'établir des pourcentages. En revanche, au Manitoba les syndicats ne compteraient peut-être que 25 p. 100 des employés.

**Le président:** Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** Monsieur le président, nous avons à peine reçu ce mémoire et j'ignore quand on l'a présenté au Comité.

**Le président:** Au cours de la dernière semaine Monsieur Whelan. Les deux autres ne nous sont parvenus à peine deux heures avant la réunion et nous avons déjà fait le mémoire depuis quelque temps.

**M. Whelan:** Le mémoire n'était pas dans mon casier avant ce soir, et j'en suis peut-être responsable.

Je me pose donc la question suivante: comment pouvons-nous établir une comparaison entre le traitement des préposés au maintien d'un hôpital avec celui d'un concierge d'école?

**M. Willcocks:** Le traitement serait moins élevé.

**M. Whelan:** Vous voulez me dire pourquoi? A mon avis, le travail d'hôpital doit être bien supérieur à celui d'une école.

**M. Crewson:** En premier lieu, monsieur le président, les hôpitaux dépendaient entièrement des fonds de la collectivité locale pour assurer leur bonne marche avant 1953. On avait donc des salaires extrêmement bas. Il a fallu faire beaucoup de rattrapage.

## [Texte]

There has been an escalation of salary levels in the hospital industry which has been higher than in most other forms of industry, in terms of catching up but we are still not quite at a level comparable to other industry. We are still somewhat below.

**Mr. Whelan:** Recently in my area there were some positions available for janitors with the county school board and for every position there were 30 applicants. This was because their wage scale is fairly good there now and their working conditions are much better than they are in some production factory.

On page 1 paragraph 6 you say:

There is a large pool of surplus labour hanging over the hospital industry...

What do you mean by that?

**Dr. Brosseau:** We mean by this that there are a lot of people who are trained in hospital work and who are either not employed full-time or who have gone to other types of employment. This pool is still existent. Nurses are among them, for instance. But if conditions changed in the hospitals and became more attractive, more of these people would want to come back.

**Mr. Whelan:** To follow that up, if that is factual, how do you explain that it is still in the interests of the hospital industry and the economy as a whole that hospital employees not be forced into compulsory unemployment insurance?

**Dr. Brosseau:** We are doing two things here, I think. First, we are increasing hospital costs by imposing a fair-sized amount of money, additional money, on them, and, secondly, if we follow this through—and it is only touched on in the summary—there is the possibility that we would reduce effectiveness.

**Mr. Whelan:** But these people in this pool are unemployed part of the time, are they not?

**Dr. Brosseau:** No. These are not people that are unemployed, they are people who have gone to other occupations.

**Mr. Whelan:** But they must be lower paid or they would not come back to you.

**Dr. Brosseau:** Yes, they only come back to us, as I say, if conditions improve in the hospitals. They have left, most of them, for the reason that they get better pay in other industries.

**Mr. Whelan:** Fine.

Then, on page 1, paragraph 2(1), would you please elaborate on your contention that hospital employees would, to some extent, support more highly paid workers. Would not a highly-paid worker be as proportionately affected by layoff as a more-modestly paid one?

**Dr. Brosseau:** There are no layoffs really in the hospital so that the contributions that are being paid by

## [Interprétation]

En effet, nous avons été témoins d'une véritable escalade des salaires dans l'industrie hospitalière. Nous avons progressé beaucoup plus rapidement dans le domaine du rattrapage que dans les autres industries mais nos salaires sont encore un peu en deça des autres industries.

**M. Whelan:** Récemment, dans ma région, la Commission scolaire du comté offrait les postes de concierge. Pour chacune des positions, il y a eu 30 demandes. On peut donc en conclure que l'échelle des salaires est assez élevée et que les conditions de travail sont fort supérieures à celles qui existent dans certaines manufactures de production.

Au paragraphe 6 de la page 1, il est mis:

Un immense nuage de population active excédentaire plane au-dessus de l'industrie hospitalière...

Qu'entendez-vous par cette déclaration?

**Dr. Brosseau:** Nombreux sont ceux qui ont été rompus au travail hospitalier et qui ne travaillent qu'à temps partiel ou se dirigent vers d'autres emplois. Cet espèce de central existe toujours dont font partie les infirmières, bien entendu. A vrai dire, si les conditions d'emploi s'améliorent dans les hôpitaux, le personnel formé reviendra.

**M. Whelan:** Comment alors expliquer qu'il va de l'intérêt de l'industrie hospitalière et de l'ensemble de l'économie de ne pas forcer les employés des hôpitaux à verser les cotisations d'assurance-chômage?

**Dr. Brosseau:** Voici ce qui se passe: en leur versant des sommes additionnelles, nous augmentons les coûts hospitaliers et si nous adoptons cette politique d'une façon assez superficielle, il se peut que le rendement en souffre.

**M. Whelan:** Les membres de cette centrale sont en chômage de temps en temps, n'est-ce pas?

**Dr. Brosseau:** Non. Il n'est pas ici question de chômeurs mais bien de personnages qui ont choisi un autre emploi.

**M. Whelan:** Il ne fait aucun doute qu'ils reçoivent ailleurs les salaires moins élevés sans quoi ils ne vous reviendraient pas.

**Dr. Brosseau:** Oui, ils reviennent chez-nous quand les conditions d'emplois se sont améliorées. La plupart nous ont quitté parce qu'on les payait mieux dans les autres industries.

**M. Whelan:** D'accord.

Je me rapporte maintenant à l'article 1 du paragraphe 2 de la page 1. Vous prétendez que les employés d'hôpitaux feraient les frais, dans une certaine mesure, les travailleurs mieux payés. Pourriez-vous nous apporter des éclaircissements à ce sujet? N'est-il pas vrai que ces derniers souffriraient autant d'une mise à pied qu'un travailleur à revenu moyen?

**Dr. Brosseau:** En réalité, il n'y a pas de mises à pied dans les hôpitaux de sorte que les cotisations versées par



[Text]

hospital employees would go to support people in many cases who are much better paid than the hospital employee.

**Mr. Whelan:** But we have a lot of highly-paid workers that are never laid off either.

**Dr. Brosseau:** Yes, but there are a lot of highly-paid workers who are on seasonal working arrangements, and these people receive unemployment insurance benefits.

**Mr. Whelan:** Yes.

**Dr. Brosseau:** These are the groups which would in a sense be supported by the poorly-paid hospital worker.

**Mr. Whelan:** Do you think, then, that a seasonal highly-paid worker should pay a higher rate of unemployment insurance?

**Dr. Brosseau:** Well, I think so.

**Mr. Whelan:** And his employer, too?

**Dr. Brosseau:** I would think so because he is a very serious drain on the fund.

**Mr. Whelan:** Yes.

One other question, Mr. Chairman, before I am finished, for now anyhow. Mr. Turner asked about CUPE. This has to do with what you say on page 1, paragraph 1, that coverage should not be compulsory.

Mr. Turner covered that, but are we to understand that you are in favour of unemployment insurance coverage under certain circumstances? Why to you feel that coverage should not be extended to hospital employees who are not part of a certified bargaining unit? The impression that we get, is that it is all right if they are part of a certified bargaining unit, but if they are not, they should not be covered.

• 2040

**Dr. Brosseau:** We are not saying that. We are saying we do not propose this as a bargaining condition for employees but we say that there should be no compulsory insurance. That is quite true. But we do not oppose where it is the will of the majority, as usually expressed by a union. It becomes a bargaining condition, and this is fine.

**Mr. Whelan:** You are saying if they are in a union and they demand it, it is all right, but if they are not in a union it should not be compulsory?

**Mr. Crewson:** The main point, Mr. Chairman, is that the hospital employees certainly have the opportunity to become certified within a union when they want to. We are not about to make any judgments on their behalf. If they have not been organized it is presumed that it is because they have not desired to be organized as a part of the union. When those who are a part of a union make such a demand for unemployment insurance, certainly

[Interpretation]

les employés d'hôpitaux sont affectés dans bien des cas à des gens qui sont beaucoup mieux payés que l'employé d'hôpital.

**M. Whelan:** Il ne faut pas oublier que nous avons beaucoup de travailleurs à revenus élevés qui ne sont jamais mis à pied aussi.

**Dr. Brosseau:** Sans doute, mais une grande partie de cette population active bien rémunérée ne travaille qu'une certaine partie de l'année tout en profitant des prestations d'assurance-chômage.

**M. Whelan:** Oui.

**Dr. Brosseau:** Ce sont des groupements qui d'une certaine façon deviendraient le fardeau financier du travailleur hospitalier à maigre salaire.

**M. Whelan:** Faut-il en conclure qu'un travailleur saisonnier à revenu important doit verser un taux de cotisations d'assurance-chômage plus élevé?

**Dr. Brosseau:** Je le crois, en effet.

**M. Whelan:** Ainsi que son employeur?

**Dr. Brosseau:** Oui, parce que c'est l'employeur qui puise le plus dans la caisse.

**M. Whelan:** C'est juste.

Une autre question, monsieur le président. M. Turner a demandé des éclaircissements au sujet de CUPE. Il faisait allusion à ce qui est mis au paragraphe 1 de la page 1 portant que la couverture ne doit pas être obligatoire.

M. Turner a apporté des précisions à cet égard; à vrai dire, soutenez-vous que la couverture de l'assurance-chômage ne doit s'appliquer qu'en certaines circonstances? Pourquoi estimez-vous qu'il ne faudrait pas étendre la couverture aux employés qui ne sont pas partie d'une unité des négociations autorisées? Nous avons la nette impression que pour profiter de l'assurance-chômage, les employés doivent faire partie d'une unité de négociations autorisées.

**Dr. Brosseau:** Il n'est pas question de cela. Nous ne proposons pas l'appartenance à une autorité de négociations autorisées comme conditions de négociations pour les employés mais nous soutenons que l'assurance ne doit pas être obligatoire. En revanche, quand la volonté de la majorité exprimée habituellement dans un syndicat est en cause, nous ne nous y opposons pas parce que nous avons la condition de négociations.

**M. Whelan:** En d'autres termes, si le syndicat en fait la demande les employés auront droit aux prestations d'assurance-chômage mais dans l'absence d'un syndicat il ne faudrait pas rendre cette assurance obligatoire?

**M. Crewson:** Monsieur le président, les employés d'hôpitaux ont certainement l'occasion de s'affilier à un syndicat quand ils le veulent bien. Nous ne prendrons pas de décisions à leur place. Par ailleurs, s'ils ne font pas partie d'une association, on peut supposer à juste titre que c'est parce qu'ils n'ont pas souhaité s'organiser en faisant partie d'un syndicat. En revanche, quand les membres d'un syndicat font une demande d'assurance-



[Texte]

we feel that this should not be something that is denied them. It is a whole part of the package of bargaining that enters into the picture.

**Mr. Whelan:** I get the impression that you will bargain for this in a union contract but if a group of employees come to you and are not in a bargaining unit their chances of getting it are pretty slim.

**Dr. Brosseau:** The existing regulations now demand that all employees must be covered. It is not as it was originally, when a group of employees could be covered.

**Mr. Whelan:** It seems, from the hearings and evidence presented to us by many groups, that those that are in powerful organizations are well looked after but nobody seems to care about the smaller units, ten employees or less, so they do not get anything. I think Mr. Turner gave a figure of the number not covered.

**Mr. Turner (London East):** 2.3 million.

**Mr. Whelan:** As they do not belong to any pressure group maybe we as legislators should take the stand that if nobody else is going to look after them then we should.

**Dr. Brosseau:** Mr. Chairman, we must not forget the point that we made originally, that there is no unemployment in the hospital industry. So the necessity for paying into the fund does not exist as such.

**Mr. Whelan:** That is almost the same thing as saying that if I were a bachelor I should not pay school taxes.

**Dr. Brosseau:** I am afraid I do not follow that too well.

**Mr. Willcocks:** What benefit are they going to derive from this?

**Mr. Whelan:** Those that are not in bargaining units certainly are going to derive an awful lot of benefit from it.

**Mr. Willcocks:** Provincial government departments have a choice. They can opt out, if they wish. What we cannot understand is why can a hospital not opt out, if it wishes.

**Mr. Borrie:** Whom did you say could opt out?

**Mr. Whelan:** Provincial civil servants.

**The Chairman:** I think Mr. Crewson is perhaps indicating the present situation, not the proposed one.

**Mr. Crewson:** That is right.

**The Chairman:** As I understand the proposed situation, it is that all provincial public servants will have to come in or stay out.

**Mr. Crewson:** That is correct.

**Mr. Whelan:** Up until now, Mr. Chairman, we have had no province say that they do not want to be part of it.

**The Chairman:** That is right.

[Interprétation]

chômage, on ne doit certainement pas la leur refuser. Une part importante des négociations collectives est ici mise en lumière.

**M. Whelan:** J'ai la nette impression que vous entreprendrez des négociations collectives à cet égard dans le cadre d'un contrat syndical, mais que les demandes des employés non syndiqués n'ont pas grand chance d'être concrétisées.

**Dr. Brosseau:** Les règlements actuels exigent que tout employé soit couvert. Au début, la couverture pouvait s'étendre à un groupe d'employés.

**M. Whelan:** Par suite de nombreux témoignages il semble que les employés faisant partie d'associations puissantes ont tout ce qu'ils veulent. En revanche, les petites unités de dix employés ou moins ne semblent pas attirer l'attention de quiconque. M. Turner nous a fait mention des chiffres du nombre d'employés non couverts.

**M. Turner (London-Est):** Il s'agit de 2.3 millions de personnes.

**M. Whelan:** Comme ils ne font pas partie d'un groupe tellement puissant, je crois qu'il appartient aux législateurs de s'en occuper.

**Dr. Brosseau:** Monsieur le président, il ne faut tout de même pas oublier qu'il n'y a pas de chômage dans l'industrie hospitalière. Il n'est donc pas nécessaire de verser des fonds dans la caisse.

**M. Whelan:** En suivant la logique de votre argument, je dirais qu'en tant que célibataire, je ne devrais pas être frappé de taxes scolaires.

**Dr. Brosseau:** J'ai peine à vous suivre.

**M. Willcocks:** Quels avantages en retireraient-ils?

**M. Whelan:** Ceux qui ne font pas partie d'unités négociatrices en tireront de très grands avantages.

**M. Willcocks:** Les ministères du gouvernement provincial doivent faire un choix. Ils peuvent refuser ou accepter le régime. Je voudrais savoir pourquoi un hôpital ne se verrait pas accordé le même privilège.

**M. Borrie:** Mais qui donc peut refuser le régime?

**M. Whelan:** Les fonctionnaires provinciaux.

**Le président:** M. Crewson fait sans doute allusion à la situation actuelle et non pas à celle que nous proposons.

**M. Crewson:** C'est juste.

**Le président:** Il est proposé que tous les fonctionnaires provinciaux adoptent ou refusent le régime.

**M. Crewson:** C'est exact.

**M. Whelan:** Jusqu'ici, monsieur le président, aucune province n'a déclaré qu'elle refusait son appartenance au régime.

**Le président:** C'est juste.

[Text]

**Mr. Borrie:** Mr. Chairman, I think probably I should warn the witnesses that I am not sympathetic to precluding specific types from the program because of their type of employment. I base this on the fact that the proposal does increase coverage to include 96 per cent of the working force. So probably my questions might be biased in some ways. However, I do take exception to some points of the White Paper.

This question may have been answered in some way in responses to Mr. Turner. How many full-time and how many part-time employees would you say there are employed by hospitals across Canada?

**Dr. Brosseau:** That figure is not readily available. A rapid calculation, Mr. Chairman, indicates that there are about 500,000 employees in total and perhaps 100,000 of these would be part-time workers.

**Mr. Borrie:** And would all the full-time employees be part of a certified bargaining unit?

**Dr. Brosseau:** No.

**Mr. Borrie:** What would be the percentage for all of Canada?

**Dr. Brosseau:** Between 40 and 50 per cent, would be as close as I could gauge it.

**Mr. Borrie:** There are a couple of words in your brief that really disturb me. I get the impression that you are not speaking as forcefully with the full support of the Association as we would like to see. On page 1, under General Introduction and Summary, it says that:

Hospital workers could well resent...

Then a little farther down:

...and there is probably a good deal of potential unemployment...

Are you in fact speaking for the entire membership of employees?

**Dr. Brosseau:** Mr. Chairman, we are not speaking for the employees, we are speaking for the employers, the hospitals, and we have indicated further on in the brief the support of our memberships. We are a federation of provincial associations and we have the support of the membership in these views. There is only one province which has a slight difference and this, again, has been through their experience with unions. I am referring to British Columbia, which does not support compulsory insurance but supports voluntary participation.

**Mr. Borrie:** You are aware of course of the situation in British Columbia, where employment in hospitals is being reduced because of a curtailment of budgets by the provincial government.

**Dr. Brosseau:** That is a fact. To my knowledge, employment as such has not yet been reduced but it is a threat because of the cut in the budgets, and if the hospitals have to pick up this cut there is only one way they can do it—by cutting their main cost component, which is wages.

[Interpretation]

**M. Borrie:** Monsieur le président, il serait peut-être sage de prévenir mes collègues que je désapprouve la mise à l'écart de certains groupes en raison de leur genre de travail. J'appuie ma déclaration sur le fait que la proposition élargit la couverture jusqu'à y faire entrer 96 p. 100 de la population active. Naturellement, il se peut que mes questions soient tendancieuses. Toutefois, je m'en prends à certains points du Livre blanc.

Ce que je m'apprête à dire a peut-être reçu réponse un peu plus tôt. Combien y a-t-il d'employés à plein temps et à temps partiel dans les hôpitaux du Canada?

**Dr. Brosseau:** Nous n'avons pas de données statistiques à ce sujet. Mais des calculs rapides, monsieur le président, indiqueraient qu'il y a environ 500,000 employés au total dont 100,000 environ constitueraient une population active à temps partiel.

**M. Borrie:** Tous les employés à temps plein font-ils partie d'une unité de négociations autorisées?

**Dr. Brosseau:** Non.

**M. Borrie:** Pouvez-vous me donner un pourcentage qui touche à l'ensemble du Canada?

**Dr. Brosseau:** La plus juste approximation oscillerait entre 40 et 50 p. 100.

**M. Borrie:** Une certaine phrase de votre mémoire me trouble profondément. J'ai la nette impression que vous ne vous prévaliez pas de l'appui total de l'Association en vous exprimant en des termes assez maigres. Le titre d'introduction générale est résumé de la page 1, il est dit:

Les travailleurs hospitaliers pourraient bien s'indigner...

et un peu plus bas

...et il y aurait fort probablement du chômage en puissance...

En vérité, parlez-vous au nom de tous les employés?

**Dr. Brosseau:** Monsieur le président, nous ne parlons pas au nom des employés, mais au nom des employeurs et des hôpitaux que nos associations appuient comme il en est fait mention dans le mémoire. Nous constituons une fédération d'associations provinciales et nous avons leur appui à cet égard. A vrai dire, une seule province ne partage pas exactement notre point de vue en raison de son expérience avec les syndicats. Je fais allusion à la Colombie-Britannique qui n'appuie pas l'assurance obligatoire mais dont l'argument milite en faveur d'une participation volontaire.

**M. Borrie:** Vous vous rendez sans doute compte que la situation en Colombie-Britannique où il y a moins d'emplois dans les hôpitaux parce que le gouvernement provincial a diminué son budget.

**Dr. Brosseau:** Je ne crois pas que l'effectif ait déjà été réduit mais c'est une menace certaine en raison de la coupure du budget. Or, si les hôpitaux veulent récupérer leurs fonds, ils peuvent le faire seulement en comprimant. Leur principale source de dépenses c'est à dire les salaires.

[Texte]

**Mr. Borrie:** Do you not feel that these people who are forced on to the unemployed role should be covered adequately by an insurance program?

**Dr. Brosseau:** It just happens, Mr. Chairman, that British Columbia is the one province where there is the most coverage of hospital workers by unemployment insurance.

**Mr. Borrie:** But do you not think that this is really what unemployment insurance is designed for—to protect those who are forced from the field of the employed and who, because of restricted wages, have to find some way of keeping a livelihood going for their families?

**Mr. Willcocks:** But this would not be necessary if this did not come into being.

**Mr. Borrie:** No, it would not be necessary but...

**Dr. Brosseau:** It would not be necessary.

**Mr. Borrie:** ...have you guarantees from the Provinces of Manitoba, Ontario and Quebec that this will not happen to your province?

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, we seem to be isolating our focus to British Columbia. To begin with, I think this is a temporary situation.

• 2050

Certainly if the hospitals were to lay off employees to meet the financial restrictions which have come about very recently, it would not be very long before the pressures would build up the other way. In regard to British Columbia there is no question that their situation is such that the quantity and/or quality of the hospital services will suffer if they are going to be cutting back on their staffing. We do not look at this as a long-term situation in British Columbia, let alone to it being applied in other provinces. Certainly in Manitoba we have had no indication that this kind of a situation is going to occur. The restrictions, if and when imposed—as in British Columbia—are of a temporary nature and we simply feel that in the case of British Columbia they are already in a position where their workers are basically protected. The majority of the hospital workers are already covered under the unemployment insurance program and far, far more so than in any other province.

**Mr. Borrie:** To the same degree that they would be under the proposal with a maximum of \$100?

**Mr. Crewson:** Not quite to the same degree because in British Columbia I do not believe that some of the paramedical and technical groups are covered. I am not sure of the figure, but a very high percentage of the unskilled group are presently covered.

**Mr. Borrie:** You would agree that British Columbia is a temporary situation. Do you not think that unemployment insurance is also for a temporary situation, or do you think that unemployment insurance as outlined in the White Paper is to be a perpetuating welfare?

[Interprétation]

**M. Borrie:** La personne forcée à jouer un rôle de chômeur ne devrait-elle pas être couverte par un régime d'assurance?

**Dr. Brosseau:** La Colombie Britannique a le plus haut taux de chômeurs hospitaliers qui sont couverts par l'assurance-chômage.

**M. Borrie:** Ne croyez-vous pas que la raison d'être de l'assurance-chômage est de protéger ceux qui par malheur ont été forcés d'évacuer le lieu de leur emploi? L'assurance-chômage ne doit-elle pas parer au maigre salaire pour que ces malheureux puissent trouver le moyen de faire vivre leurs familles?

**M. Willcocks:** S'il n'y avait pas de chômage, cette formule ne serait pas nécessaire.

**M. Borrie:** Or, vous avez peut-être raison, mais...

**Dr. Brosseau:** Ce ne serait pas nécessaire.

**M. Borrie:** ...les provinces du Manitoba, de l'Ontario et du Québec voudront-elles assurer que cette situation ne se produirait pas dans votre province?

**M. Crewson:** Monsieur le président, il me semble que nous allons nous perdre en Colombie Britannique. Il faut bien préciser s'il ne s'agit là que d'une situation temporaire.

Si les hôpitaux mettaient des employés à pied pour satisfaire aux restrictions financières qui ont été proposées très récemment, les pressions s'exerceraient presque immédiatement dans le sens inverse. Quant à la Colombie-Britannique, il n'y a aucun doute que la situation est telle que la quantité et/ou la qualité des services hospitaliers souffriront qui ont réduit leur personnel. Nous envisageons pas cette situation comme une situation à long terme en Colombie-Britannique, sans parler des autres provinces. Au Manitoba, il n'y a certes aucune indication que ce genre de situation se produira. Les restrictions, si elles sont imposées et lorsqu'elles le seront, tout comme en Colombie-Britannique, revêtent un caractère temporaire et nous croyons simplement, que, dans le cas de cette province, les travailleurs sont protégés. La majorité des employés des hôpitaux sont déjà assujettis aux programmes d'assurance-chômage et beaucoup beaucoup plus que dans toute autre province.

**M. Borrie:** Dans la même mesure qu'il le serait en vertu de la proposition prévoyant un maximum de \$100?

**M. Crewson:** Pas tout à fait dans la même mesure parce que, en Colombie Britannique, je ne crois pas que certains groupes paramédicaux et techniques soient couverts. Je ne suis pas certain du chiffre, mais un très fort pourcentage du groupe non spécialisé est présentement couvert.

**M. Borrie:** Vous seriez d'accord pour dire que la situation en Colombie Britannique est temporaire. Ne croyez-vous pas que le régime d'assurance-chômage s'applique également à une situation temporaire, ou croyez-vous que le régime proposé dans le Livre blanc prévoit une situation de bien-être social permanent?



## [Text]

**Mr. Crewson:** If we can use the case of British Columbia as an example, I am saying that as I foresee it this is not likely to occur in any of the other provinces. The growth of hospital services and health services generally is such that we are not about to see this kind of a restriction. The public is demanding more and more services and more comprehensive services, not less services, and the result is that in provinces where there is growth in terms of population there is the problem of not an overabundance of people but rather a shortage of people when you put up a new facility with respect to how you are going to staff that facility because it is particularly difficult to obtain the paramedical and well-trained people. You do not have quite that difficulty with the unskilled people. It is a predominantly female group of employees. You have a mixed group where the female is perhaps working in a hospital but it is not because she is the breadwinner at all. The husband is also working and he in fact is the breadwinner. She is working in the hospital for the simple reason that this is an opportunity for her to gain employment.

**Mr. Borrie:** Could you break that down into exact figures of those who are married or are you just making the general statement that they are being supported by the breadwinner, who is the man of the family.

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, it is stated in the brief that we would be quite prepared to go forward with further research to obtain these kinds of figures, and I think this is a rather important one.

**Mr. Borrie:** I also think it is.

**Mr. Crewson:** Because if we look at the nursing situation as an example one could say that there are some 20,000 nurses in Canada who are unemployed, but that is not quite a correct statement to make if you were to talk to an individual nurse who does not choose to be employed because of family circumstances, because of her husband being the breadwinner and she does not have to work, and so on. Furthermore, in the case of nurses very seldom is there an opportunity that they could avail themselves of finding work in terms of relocating. There are hospitals in Manitoba that are crying for nurses, but we cannot get nurses to leave Winnipeg to go and work in those places because their family ties are in Winnipeg. They are not working in a Winnipeg hospital, but you cannot say that they are among the unemployed as such. It is their choice if they want it that way. If they want to work we will find work for them, but it will not be their choice with respect to hours and it will not be their choice with respect to location, so when we talk about the female group we will have to break down the circumstances under which they are working.

**Mr. Borrie:** Yes. Mr. Chairman, I accept the figures that are given with regard to nurses but I do not think that I would go so far as to say that that would apply to the general working forces in hospitals, the general workers in hospitals. I do not think you mean to imply that either, do you?

**Mr. Crewson:** No.

## [Interpretation]

**M. Crewson:** Si nous pouvons nous servir du cas de la Colombie-Britannique comme exemple, je dis que, selon moi, cette situation ne se reproduira pas dans aucune des provinces. En général, la croissance des services hospitaliers et des services de santé est telle que nous ne sommes pas à la veille de voir ce genre de restrictions s'appliquer. Le public exige de plus en plus de services et des services plus complets, et non moins de services, de sorte que, dans les provinces qui connaissent un accroissement de leur population, il y a un problème non de surabondance mais plutôt de pénurie de gens lorsque vous mettez sur pied une nouvelle installation quant à savoir comment trouver le personnel nécessaire parce qu'il est surtout difficile d'obtenir des travailleurs paramédicaux bien formés. Cette difficulté n'existe pas pour les travailleurs non spécialisés. C'est un groupe d'employés surtout féminins. Vous avez un groupe mixte où la femme travaille peut-être à l'hôpital, mais ce n'est pas parce qu'elle est le gagne-pain de la famille. Le mari travaille également et c'est lui qui est le gagne-pain. Elle travaille à l'hôpital pour la simple raison que c'est là une occasion pour elle d'obtenir un emploi.

**M. Borrie:** Pourriez-vous nous fournir des chiffres exacts pour les couples mariés, ou vous limitez-vous à déclarer d'une façon générale qu'elles sont supportées par le gagne-pain, qui est l'homme de la famille.

**M. Crewson:** Monsieur le président, le mémoire précise que nous serions prêts à faire de plus amples recherches en vue d'obtenir ces chiffres, et je crois qu'il s'agit d'une question plutôt importante.

**M. Borrie:** Je le crois également.

**M. Crewson:** Si nous examinons la situation des infirmières, par exemple, on pourrait dire qu'il y a environ 20,000 infirmières sans emploi au Canada, mais ce ne serait pas une déclaration exacte si vous parliez d'une infirmière en particulier qui n'a pas le choix de travailler ou non à cause de circonstances familiales, parce que son mari est le gagne-pain et elle n'a pas à travailler, et ainsi de suite. De plus, dans le cas des infirmières, elles sont très rarement intéressées à trouver du travail si, pour se faire, elles doivent se déplacer. Il y a des hôpitaux au Manitoba qui ont grand besoin d'infirmières, mais nous ne pouvons convaincre les infirmières de quitter Winnipeg pour se rendre à ces endroits parce que leurs attaches familiales sont à Winnipeg. Elles ne travaillent pas dans un hôpital de Winnipeg, mais vous ne pouvez pas les classer parmi les chômeurs pour autant. C'est leur décision. Si elles veulent travailler, nous leur trouverons un emploi, mais elles ne pourront pas choisir leurs heures de travail ni l'endroit où elles travailleront, de sorte que, pour ce qui est du groupe des femmes, les chiffres devront être ventilés suivant les circonstances dans lesquelles elles travaillent.

**M. Borrie:** Oui, monsieur le président, j'accepte les chiffres avancés au sujet des infirmières, mais je ne crois pas que j'irais jusqu'à dire que cette situation est celle de l'ensemble des employés dans les hôpitaux. Je ne crois pas que ce soit ce que vous vouliez dire non plus?

**M. Crewson:** Non.



## [Texte]

**Mr. Borrie:** I have one more question, Mr. Chairman, and then I will pass. With reference to the British Columbia situation, you say that you do not feel that this could necessarily happen to any other province in the country. However, from the reports that we have had about the pressures that are placed upon hospitals and upon the purse strings by the increased cost of hospitalization, do you not think that the occasion may arise when another province may take the same position that the Province of British Columbia has taken to draw attention to the increasing and the galloping cost of hospitalization?

**Mr. Crewson:** The manner in which other provinces are approaching this problem happens to differ from the way in which B.C. has approached it.

**Mr. Borrie:** I appreciate that.

**Mr. Crewson:** I can assure you that the other provinces are certainly dealing with the problem, but not at the expense of the employed hospital workers. What is really being handled—and it has basically been a problem for hospital administration—is cost containment! In other words, rather than increasing the numbers of staff to try to be able to have the existing staff resources provide a greater or a higher level of productivity, it is a cost containment policy as opposed to the kind of policy which B.C. has enunciated.

**Mr. Borrie:** Thank you very much.

**Mr. Willcocks:** Mr. Chairman, if unemployment insurance became a fact in other provinces, and perhaps to the same degree as British Columbia, one might visualize that this could be an incentive to lay off employees in order to stay within these financial restrictions and put a greater burden on the unemployment insurance fund. The point was raised earlier that roughly 85 per cent of hospital employees are female and the average age is in the neighbourhood of about 45.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I would like to ask the spokesman for the Canadian Hospital's Association how many hospitals they represent in Canada.

**Dr. Brosseau:** About 1,200.

**Mr. Perrault:** About 1,200 hospitals. To your knowledge what percentage of your membership have elected to insure their employees under UIC up to this time since the establishment of UIC?

**Mr. Crewson:** Is this in terms of the percentage of hospitals?

**Mr. Perrault:** Do you know the number of hospitals that have elected to insure their employees under unemployment insurance up to this time?

**Dr. Brosseau:** I do not know. I would have to ask Mr. Crewson. He is closer to that problem than I am.

## [Interprétation]

**M. Borrie:** J'ai une autre question à poser, monsieur le président, après quoi je passerai. Au sujet de la situation qui prévaut en Colombie-Britannique, vous ne croyez pas qu'elle pourrait nécessairement se produire dans une autre province. Toutefois, d'après les rapports que nous avons eus concernant les pressions exercées sur les hôpitaux et sur les dépenses provenant de l'augmentation du coût de l'hospitalisation, ne croyez-vous pas qu'une autre province pourrait en venir à adopter la même position que la Colombie-Britannique et souligner l'augmentation et l'escalade du coût de l'hospitalisation?

**M. Crewson:** L'attitude qu'ont adoptée d'autres provinces face à ce problème diffère de la Colombie-Britannique.

**M. Borrie:** Je le sais.

**M. Crewson:** Je puis vous assurer que les autres provinces s'occupent certainement de ce problème mais non au détriment des employés des hôpitaux. Ce à quoi on s'attaque, et c'est fondamentalement le problème que doivent résoudre les administrations des hôpitaux, est la restriction des coûts. Autrement dit, au lieu d'augmenter le personnel pour essayer de porter à un niveau plus élevé la productivité du personnel actuel, elles ont adopté une politique de restrictions des coûts par opposition au genre de politique que préconise la Colombie-Britannique.

**M. Borrie:** Merci beaucoup.

**M. Willcocks:** Monsieur le président, si l'assurance-chômage devenait un fait dans d'autres provinces, et peut-être dans la même mesure que dans la Colombie-Britannique, on pourrait envisager une telle politique comme étant un encouragement à mettre des employés à pied de façon à se maintenir dans les limites des restrictions financières et ainsi alourdir le fardeau du fonds d'assurance-chômage. On a dit plus tôt qu'environ 85 p. 100 des employés des hôpitaux étaient des femmes et que la moyenne d'âge se situait dans les environs de 45.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, j'aimerais demander au porte-parole de l'Association canadienne des hôpitaux combien d'hôpitaux celle-ci représente au Canada.

**M. Brosseau:** Environ 1,200.

**M. Perrault:** Environ 1,200 hôpitaux. Selon vous, quel pourcentage de vos membres a choisi de faire assurer ses employés en vertu du régime d'assurance-chômage depuis l'établissement de la Commission d'assurance-chômage?

**M. Crewson:** Vous me demandez le pourcentage des hôpitaux?

**M. Perrault:** Connaissiez-vous le nombre d'hôpitaux qui ont choisi de faire assurer leurs employés en vertu de l'assurance-chômage jusqu'ici?

**M. Brosseau:** Je ne sais pas. Peut-être M. Crewson pourrait-il vous répondre parce qu'il connaît mieux ce problème que moi.

[Text]

• 2100

[Interpretation]

**Mr. Crewson:** Speaking for Manitoba, there are 85 hospitals in Manitoba, the majority of which are small hospitals. Only four of those hospitals have unemployment insurance coverage, and this is only in respect of the unskilled group of employees. One of them, I might say, is not a unionized situation, the employees at some point in time in the past, made representation to come under the program—I believe it was the maintenance people, basically, that elected to do this—and the employer agreed, and they did come under the program.

This percentage for Manitoba is certainly altogether different from British Columbia where, as I have indicated earlier, the majority have unemployment insurance. I would say that our experience in Manitoba is probably comparable to the other provinces where we have a handful of hospitals out of the total in each province that do have unemployment insurance coverage.

**Mr. Perrault:** I infer from the brief that you would say that British Columbia is lagging behind the other provinces in its attitude toward this whole subject, by virtue of the fact that a greater percentage of hospitals in British Columbia have elected for unemployment insurance?

**Mr. Crewson:** The situation in British Columbia is different in many, many ways. I have mentioned a couple of them, but another of them is that the management of hospitals in British Columbia, because of the strongly organized unionization...

**Mr. Perrault:** The collective agreements.

**Mr. Crewson:** ...that has been there for years, the management takes a different attitude. The attitude of management in hospitals in other provinces is not the same as the management of hospitals in British Columbia where they have been under a collective bargaining arrangement for many, many years.

**Mr. Perrault:** Prior to the formation and the compilation of your brief, did you contact the member hospitals to attempt to assess their experience with unemployment insurance and any objections which they may have had since 1943?

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, I did contact two of the four hospitals in Manitoba and they were unable to provide me with any indication of situations where people had left the employ of the hospital and would have become eligible for benefits under the plan. From the local unemployment insurance commission office, I was unable to ascertain specifically what benefits, if any, had been paid to those who may have terminated employment, or for one reason or another had left these hospitals that are involved.

**Mr. Perrault:** But you did not take a survey as such? You did not send a questionnaire to the member hospitals to obtain their views?

**Mr. Crewson:** Our own case in Manitoba, Mr. Chairman, and I think Dr. Brosseau will indicate the same for many of the other provinces, is that, at regional level and provincial level, when the members of our association

**M. Crewson:** Il y a 85 hôpitaux au Manitoba dont la majorité sont de petits hôpitaux. Seulement quatre d'entre eux ont décidé d'adhérer aux régimes d'assurance-chômage, et ce seulement pour le groupe des employés non spécialisés. Je pourrais dire que l'un d'entre eux n'est pas syndiqué. A un certain moment, les employés avaient demandé à faire partie du programme—je crois que c'était les employés chargés de l'entretien—et l'employeur a donné son accord et ils ont adhéré au programme.

Le pourcentage du Manitoba est certainement très différent de celui de la Colombie-Britannique où, comme je l'ai indiqué plus tôt, la majorité des employés jouissent de l'assurance-chômage. Je dirais que notre expérience au Manitoba est probablement comparable à celles des autres provinces; nous avons une poignée d'hôpitaux par rapport au total dans chaque province qui jouissent de l'assurance-chômage.

**M. Perrault:** D'après votre mémoire, vous semblez dire que la Colombie-Britannique traîne la jambe derrière les autres provinces dans son attitude face à cette question parce qu'un plus grand pourcentage d'hôpitaux en Colombie-Britannique ont choisi d'adhérer au régime d'assurance-chômage?

**M. Crewson:** La situation en Colombie-Britannique est différente sous de très nombreux rapports. J'en ai mentionné quelques-uns, mais un autre est que l'administration en Colombie-Britannique, à cause de la syndicalisation très bien organisée...

**M. Perrault:** Les conventions collectives.

**M. Crewson:** Qui y existe depuis des années, l'administration adopte une attitude différente. L'attitude de l'administration dans les hôpitaux d'autres provinces n'est pas la même que celle de l'administrateur des hôpitaux de la Colombie-Britannique, qui sont régis par la négociation collective depuis de très nombreuses années.

**M. Perrault:** Avant la compilation des données qui ont donné naissance à votre mémoire, avez-vous communiqué avec des hôpitaux membres de votre association pour essayer d'évaluer leur expérience avec l'assurance-chômage et les objections qu'ils ont soulevées depuis 1943?

**M. Crewson:** Monsieur le président, j'ai communiqué avec deux des quatre hôpitaux au Manitoba et ils n'ont pu me fournir d'indications de situation où des gens avaient quitté leur emploi à l'hôpital et auraient droit à des prestations en vertu du régime. Quant au bureau local de la Commission d'assurance-chômage, je n'ai pu établir précisément quelles prestations, s'il en est, avaient été versées à ceux qui avaient pu mettre fin à leur emploi ou, pour une raison ou pour une autre, avaient quitté ces hôpitaux.

**M. Perrault:** Mais vous n'avez pas fait de relevé? Vous n'avez pas envoyé un questionnaire aux hôpitaux pour obtenir leurs vues?

**M. Crewson:** Notre cas, au Manitoba, monsieur le président, et je crois que M. Brosseau vous dira de même dans le cas de nombreuses autres provinces est le suivant: lorsque nous avons réuni les membres de notre

**[Texte]**

have been brought together, this question has been raised at least six times over a period of time. On each occasion they have said that they are opposed to compulsory universal coverage but would favour the optional approach.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, the brief suggests a great solicitude for the workers in Canadian hospitals, and I quote some of the phrases used:

...they do not need unemployment insurance.

That is from the summary page.

Hospital workers already have comprehensive benefits geared to their unique needs.

I would be interested in knowing what these unique needs are

...they can ill afford to pay for an unneeded benefit  
...it is still in the interests of hospital employees, and the hospital industry, and the economy as a whole, that hospital employees not be forced into compulsory unemployment insurance.

Yet we have had a brief from the nurses of Canada urging that unemployment insurance coverage be extended, and surely their humanitarian motives must be as highly-placed as are the motives of the Canadian Hospital Association? How would you explain this discrepancy?

**Mr. Crewson:** You start it off, Dr. Brosseau.

**Dr. Brosseau:** Here, Mr. Chairman, we are talking about an individual employee group, which I think is a different story. There is, in certain areas, unemployment for the registered nurse. The main reasons for this are those that have been explained earlier by Mr. Crewson, and for a large majority, this is a question of choice. If we look at the situation across the province or across Canada, there is employment opportunity for all.

The nurses, because of these reasons, have seen unemployment appearing in certain cities in particular, and this is why they have concern. The reasons are still more complex than that. It is because the nursing care is provided by varieties of groups, the top of which is the registered nurse. The registered nurse is an expensive person and the other categories, who are not as highly trained, can provide a good percentage of this care. So that the ratio has changed over the years and this is a pattern which is making the registered nurse a bit uncomfortable.

**Mr. Perrault:** You disagree with the nurses' view toward this whole question, then?

**Dr. Brosseau:** Yes. The nurses are speaking as an employee group. This is what they are doing really.

**Mr. Crewson:** One very valid question, Mr. Chairman, is the one that has been put to us, and that is, to what degree does the Canadian Nurses' Association speak for its members? What I have not been able to ascertain is why the Manitoba Association of Registered Nurses, which handles the social and economic welfare of its

**[Interprétation]**

association au niveau régional et au niveau provincial, ils ont soulevé cette question au moins six fois au cours d'une certaine période de temps. Ils ont dit à chaque occasion qu'ils s'étaient opposés à l'assurance universelle obligatoire mais qu'ils favoriseraient un régime facultatif.

**M. Perrault:** Monsieur le président, le mémoire fait preuve de grande préoccupation à l'endroit des travailleurs des hôpitaux canadiens, et je cite quelques phrases:

...Ils n'ont pas besoin de l'assurance-chômage.

Cette phrase est tiré du sommaire.

Les travailleurs des hôpitaux jouissent déjà de prestations complètes adaptées à leurs besoins uniques.

J'aimerais savoir quels sont ces besoins uniques.

...ils peuvent difficilement se permettre de contribuer à des prestations dont ils n'ont pas besoin...  
Il y a va toujours de l'intérêt des employés des hôpitaux, des hôpitaux mêmes et de l'ensemble de l'économie que les employés des hôpitaux ne soient pas forcés à adhérer à un régime d'assurance-chômage obligatoire.

Toutefois, les infirmières du Canada nous ont présenté un mémoire nous demandant qu'elles soient comprises dans le régime d'assurance-chômage, et leurs motifs humanitaires sont sûrement aussi nobles que ceux de l'Association canadienne des hôpitaux? Comment expliqueriez-vous cette différence?

**M. Crewson:** Veuillez commencer, monsieur Brosseau.

**M. Brosseau:** Nous parlons ici, monsieur le président, d'un groupe individuel d'employés qui est assez différent. Les infirmières diplômées sont en chômage dans certaines régions. Les principales raisons sont celles qu'a expliquées plus tôt M. Crewson et, pour une grande majorité, c'est une question de choix. Si nous examinons la situation dans l'ensemble de la province ou du Canada, il y a des occasions d'emplois pour toutes.

A cause de ces raisons, les infirmières sont sans emploi dans certaines villes en particulier, et c'est de là que vient leur inquiétude. Les raisons sont encore plus complexes. C'est parce que les soins infirmiers sont assumés par divers groupes, dont les infirmières diplômées représentant le sommet. Les infirmières diplômées coûtent cher et les autres catégories, qui ne jouissent pas d'une formation aussi poussée peuvent assumer un bon pourcentage de ces soins. Le rapport a donc changé au cours des années et c'est pourquoi les infirmières diplômées ne se sentent pas dans une situation trop confortable.

**M. Perrault:** Vous n'êtes donc pas d'accord avec l'attitude des infirmières face à cette question.

**M. Brosseau:** Non. les infirmières parlent en tant que groupe d'employés. C'est ce qu'elles font en réalité.

**M. Crewson:** Une très bonne question, monsieur le président est celle qu'on nous a posée, à savoir dans quelles mesures l'Association canadienne des infirmières parle au nom de ses membres? Je me demande pourquoi l'Association des infirmières diplômées du Manitoba, qui s'occupe du Bien-être social et économique de ses mem-



**[Text]**

members in our province, have not come to us, as they have with everything else having to do with their working conditions, and said that they want unemployment insurance. They have not done so, and the latest that we have had in the way of demands from the registered nurses in Manitoba does not include unemployment insurance.

**Mr. Perrault:** Conversely, it may be asked whether, unless you have polled all of your members and ascertained their views on your brief, you can really speak for all the hospitals in Canada?

**Mr. Crewson:** The thing I would mention, Mr. Chairman, and Dr. Brosseau can elaborate, is that I know that, in our own province, our members have spoken at least a dozen times on this question. At annual and regional meetings when we bring them together and this question is raised, they have taken this position which we have expressed in the brief.

**Mr. Perrault:** The suggestion in the brief is that hospital workers never lose their jobs, or at least that historically this has been the case. They are lower paid workers and it is unfair to ask them to contribute a certain amount of money each week to support people in higher paid occupations. I think I follow that line of reasoning.

By the same token, do you think we should have a medical care program with people paying premiums who have no history of illness? Or do you think that we should have a hospital insurance plan which involves people contributing to that plan who are never really in a position to call upon the facilities made available through their contributions?

**Mr. Willcocks:** I think the possibility of illness and the need for hospitalization is greater among the population than the need for unemployment insurance for a hospital worker, where there is no seasonal employment and no lay-offs.

**Mr. Perrault:** Let me ask you this: do you oppose provincial medical care programs and hospital insurance programs?

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, we do not oppose them, and as far as the question being put is concerned, it is put in the light that employees have to contribute toward these. Now, this of course varies. It depends on the fiscal policy of the provincial government. Certainly in our own case, with respect to Medicare, that program has been brought in with almost no premium contribution on the part of employees.

**Mr. Perrault:** That is not true with the sales tax, though.

**Mr. Crewson:** It is a different tax base that is involved there.

**Mr. Perrault:** But the same principle exists there that where a social need exists, then the community should work in concert to provide benefits for those who are victims of circumstances beyond their control, whether these are raised through sales tax or premiums. The

**[Interpretation]**

bres dans notre province, ne s'est pas présentée devant nous pour nous dire qu'elles voulaient l'assurance-chômage. Elles ne l'ont pas fait et les dernières demandes que nous ont faites les infirmières diplômées du Manitoba ne comprennent pas l'assurance-chômage.

**Mr. Perrault:** On pourrait également se demander si, à moins que vous n'ayez consulté tous vos membres et recueilli leur opinion au sujet de votre mémoire, vous pouvez vraiment parler au nom de tous les hôpitaux au Canada?

**Mr. Crewson:** Tout ce que je puis dire, monsieur le président, et M. Brosseau pourra en parler également c'est que dans notre province, nos membres en ont parlé au moins une douzaine de fois. Lorsque cette question a été soulevée aux réunions annuelles et régionales, ils ont adopté la position que nous avons exprimée dans le mémoire.

**Mr. Perrault:** Le mémoire prétend que les travailleurs des hôpitaux ne perdent jamais leur emploi ou, du moins, qu'il en a été ainsi jusqu'ici. Ils sont des employés qui gagnent peu et il serait injuste de leur demander de contribuer un certain montant chaque semaine pour supporter ceux qui occupent des emplois plus rémunérateurs. Je crois suivre votre ligne de pensée.

De même, croyez-vous qu'un programme de soins médicaux devrait exiger le paiement de primes de ceux qui n'ont jamais été malades? Ou croyez-vous qu'ils devraient comprendre ceux qui n'ont jamais eu l'occasion de faire appel aux installations pour lesquelles ils contribuent?

**Mr. Willcocks:** Je crois que la possibilité de maladie et le besoin d'hospitalisation est beaucoup plus grand que le besoin d'assurance-chômage pour les employés des hôpitaux, où il n'y a aucun emploi saisonnier et aucune mise à pied.

**Mr. Perrault:** Permettez-moi de vous poser la question suivante: vous opposez-vous aux programmes provinciaux de soins infirmiers et aux programmes d'assurance-hospitalisation?

**Mr. Crewson:** Monsieur le président, nous ne nous y opposons pas, et je dirais même que votre question fait ressortir le fait que les employés devraient y contribuer. Tout dépend de la politique fiscale du gouvernement provincial. Dans notre cas, le programme de soins infirmiers ne prévoit presque aucune prime de la part de l'employé.

**Mr. Perrault:** Ce n'est pas exact pour la taxe de vente, cependant.

**Mr. Crewson:** L'assiette fiscale est différente ici.

**Mr. Perrault:** Mais le principe est toujours le même, à savoir que, lorsqu'il y a un besoin social, la collectivité devrait travailler ensemble pour assurer des prestations à ceux qui sont victimes de circonstances dépassant leur volonté, que les fonds nécessaires soient réunis grâce à



## [Texte]

• 2110

reason I ask this question relates to an observation which may be found in the brief. It says this on page 5 in talking about the immunity of certain groups from unemployment.

I refer to the White Paper on *Unemployment Insurance in the 70's*. I am sorry; I should have been more explicit in my reference. It talks about the reasons for extending coverage, and it says:

The reasons for this are partly administrative and partly because these groups have been considered to be generally immune from the risks of unemployment. Today, however, it is clear that this is no longer the case. Administrative obstacles have been removed by computerization, and everyone, to a greater extent than ever before, is vulnerable to a temporary interruption of earnings.

And then it goes on to say on one of the other pages that we really have a very different social condition today. The reasons which may have persuaded the government 20 years ago not to include hospital workers and teachers may not exist now. We are told on all sides that in the average lifetime a person may work at four different occupations, and that may well apply to hospital workers, surely. If the hospitals of Canada decide they want to upgrade the skills of their workers, these lowly paid workers, these unskilled workers, are perhaps going to be redundant. Perhaps they may not be required around a hospital. Perhaps they are going to need an unemployment insurance plan. I would like to get your views on that.

**Mr. Crewson:** My own personal view, Mr. Chairman—is incorporated in the brief—is that if there is justified social need with respect to a segment of our population, there are other ways by which to finance such a scheme than to ask some 50 per cent of hospital workers at the level of pay that is at or close to the minimum wage to pay for it through a deduction in their pay cheques. I am thinking now of the many programs where, for example, a person like myself is contributing a higher percentage certainly toward such social needs than is a person who is at a lower level of pay.

**Mr. Perrault:** Would you like to see the minimum wage increased? Would that be a more constructive way, to boost the minimum wage to \$2 an hour or something like that?

**Mr. Crewson:** Yes. I think basically it is, yes.

**Mr. Perrault:** Of course, that would work a greater hardship on the hospitals...

**Mr. Willcocks:** Providing somebody is prepared to finance.

**Mr. Perrault:** ...than the UIC plan which you oppose.

**Mr. Crewson:** Not in terms of over-all social needs, surely. Your plan does not encompass a disparity such as

## [Interprétation]

des taxes de vente ou des primes. La raison pour laquelle je pose cette question se rapporte à une observation qui se trouve dans le mémoire. On en parle à la page 5 où on traite de l'immunité de certains groupes du chômage.

Il s'agit du Livre blanc sur *l'Assurance-chômage au cours des années 70*. Je m'excuse, j'aurais dû vous donner plus de détails quand je vous en ai parlé. Il s'agit des raisons pour élargir les dispositions et le texte dit:

Les raisons pour ceci sont en partie administratives et en partie parce que ces groupes ont été considérés comme jouissant généralement d'une immunité des risques du chômage. Toutefois, à l'heure actuelle, il est clair que cela n'est plus le cas. Les problèmes administratifs ont été éliminés grâce aux ordinateurs, et tout le monde est plus vulnérable qu'auparavant à des périodes temporaires de chômage.

Et alors on dit à une des autres pages que nous avons en fait des conditions sociales très différentes à l'heure actuelle. Les raisons pour lesquelles il y a 20 ans le gouvernement n'avait pas inclus les travailleurs dans les hôpitaux ainsi que les enseignants n'existent peut-être plus maintenant. Selon plusieurs sources, il paraît que dans le courant de sa vie une personne peut fort bien avoir quatre occupations différentes et je suis sûr que cela peut bien s'appliquer aux travailleurs dans les hôpitaux. Si les hôpitaux au Canada décident de perfectionner le métier de leurs ouvriers, ces travailleurs à petit salaire qui ne sont pas spécialisés seront peut-être superflus. Il se peut qu'on n'en ait plus besoin dans les hôpitaux, et peut-être qu'ils auront besoin d'un régime d'assurance-chômage. J'aimerais savoir ce que vous pensez à ce sujet.

**M. Crewson:** Monsieur le président, mon point de vue personnel, et je ne crois pas qu'il soit incorporé dans le mémoire, est que lorsqu'il y a un besoin social justifié à l'égard d'un segment de notre population, il y a d'autres moyens par lesquels on peut financer un tel projet qu'en demandant qu'à peu près 50 p. 100 des travailleurs dans les hôpitaux qui se trouvent au bas de l'échelle à l'égard des salaires de payer pour cela par voie de prélèvement sur leurs chèques de paye. Je pense ici au grand nombre de programmes où, par exemple, une personne comme moi contribue une somme qui est certainement plus haute pour faire face à ces besoins sociaux-là qu'une personne qui gagne moins d'argent.

**M. Perrault:** Est-ce que vous préféreriez que le salaire minimum soit haussé? Est-ce que ce serait une façon plus constructive de hausser le salaire minimum jusqu'à \$2 l'heure ou quelque chose de ce genre?

**M. Crewson:** Oui. Je pense que fondamentalement ce serait une bonne idée.

**M. Perrault:** Naturellement, cela imposerait un plus lourd fardeau aux hôpitaux...

**M. Willcocks:** Pourvu qu'il y ait quelqu'un qui soit préparé à financer cela.

**M. Perrault:** ...que le régime de l'assurance-chômage auquel vous vous opposez.

**M. Crewson:** Certainement pas en ce qui a trait aux besoins sociaux sur un plan global. Votre régime n'inclut

[Text]

is indicated by Mr. Willcocks earlier where a hospital worker who is earning something like \$3,600 a year with a family of two is in the poverty category, and surely here unemployment insurance is not going to do anything. That person continues to work at \$3,600 a year. Raising the minimum wage will do something for that person.

**Mr. Perrault:** Yes, it will.

**Mr. Willcocks:** The earlier statement seems awfully strange that unions have come out in favour of this, whereas in the past, to the best of my knowledge, it has never been raised as a negotiable matter across the bargaining table by any union.

**Mr. Perrault:** This is a matter of unemployment insurance.

**Mr. Willcocks:** Unemployment insurance has never been raised as a point of negotiation at any time.

**Mr. Perrault:** You make the point in your brief, which is a very interesting one. You talk in terms of the lower paid worker supporting those rich workers. I do not know which categories they are in, but perhaps the seasonal trades, the skilled trades, who make \$20,000 a year, you say. Are you aware of the fact that we are considering a proposal to tax total income, including unemployment insurance benefits, and also make deductible the costs involved in contributions? These highly paid workers, if they are making \$20,000 a year—and that includes substantial UIC benefits—are also going to be paying very large amounts in taxation. So is that a totally accurate statement in your brief, if they come under taxation?

**Mr. Crewson:** I think it is a reasonable statement to make. I think that the point that you make is valid in this sense, that certainly it equalizes things a great deal more by virtue of making them taxable in the hands of the recipient. Yes, that is a very valid point.

**The Chairman:** Mr. Perrault, I will come back to you later if we have time.

**Mr. Perrault:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Portelance, do you have some questions?

**Mr. Portelance:** Mr. Chairman, maybe Mr. Knowles would like to ask some questions, and if there is any time left, I will go after him.

**The Chairman:** Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is a challenge, is it not?

Mr. Chairman, I hope the members of the delegation will not mind if I do not engage in a great deal of dialogue over the main issue that is before us. I refrain from that for two reasons. One is that our respective

[Interpretation]

pas de disparités comme celle qui fut indiquée par M. Willcocks il y a quelques moments ou à un travailleur d'hôpital qui gagne à peu près \$3,600 par année et qui a une famille de deux personnes se trouve dans la catégorie pauvre, et je ne vois pas comment l'assurance-chômage pourra lui venir en aide. Cette personne continue à travailler pour un revenu annuel de \$3,600. En haussant le salaire minimum on pourra aider cette personne.

**M. Perrault:** Oui, en effet.

**M. Willcocks:** Il me semble très étrange que dans la déclaration antérieure les syndicats se sont déclarés en faveur de cela, tandis que dans le passé à ma connaissance, cela n'a jamais figuré comme étant un sujet de négociations dans les négociations collectives menées par les syndicats.

**M. Perrault:** Il s'agit d'assurance-chômage.

**M. Willcocks:** L'assurance-chômage n'a jamais été mentionné comme étant un article de négociations.

**M. Perrault:** Dans votre mémoire, vous signalez un point très intéressant. Vous dites que les ouvriers qui gagnent le moins supportent les travailleurs riches. Je ne sais pas à quelle catégorie ils appartiennent, peut-être dans les métiers saisonniers ou les métiers spécialisés, en tout cas, il s'agit d'ouvriers qui, selon vous, gagnent \$20,000 par année. Vous rendez-vous compte du fait que nous étudions une proposition dont le but est d'imposer une taxe sur le revenu total, y compris les prestations d'assurance-chômage, et aussi de rendre déductibles les frais des contributions? Si ces travailleurs bien payés gagnent \$20,000 par année et cela comprend des prestations considérables de la Commission d'assurance-chômage, ils paieront aussi des gros montants comme impôt. Donc, croyez-vous que cette déclaration dans votre mémoire soit tout à fait exacte si ces gens-là sont forcés de payer de l'impôt?

**M. Crewson:** Je trouve que la déclaration est raisonnable. Je pense que ce que vous avez signalé est valable dans le sens que cela égalise certainement les choses de façon beaucoup plus prononcées en les rendant impossibles au niveau du récipiendaire. Oui, je trouve que c'est une observation qui est très valable.

**Le président:** M. Perrault, je reviendrai à vous plus tard s'il nous reste du temps.

**M. Perrault:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** M. Portelance, voulez-vous poser des questions?

**M. Portelance:** Monsieur le président, M. Knowles aimerait peut-être poser quelques questions, et s'il nous reste du temps je prendrai la parole après lui.

**Le président:** M. Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est un défi, n'est-ce pas?

Monsieur le président, j'espère que les membres de la délégation m'en tiendront quitte si je ne parle pas longuement sur le sujet principal dont nous sommes saisis. Je n'en discuterai pas pour les deux raisons suivantes.

## [Texte]

positions are quite well known. I hope mine is. I am a universalist. And the position of the Canadian Hospital Association on unemployment insurance coverage for hospital workers has been well known across the years.

My other reason for preferring to talk about something else was that it seems to me that in this brief, by your effort to prove that we should not impose unemployment insurance on hospital workers, you have done your industry great damage by this constant reference to the low pay that your workers get. Mr. Perrault and others have already noted it. I have noted statements on pages 1, 9, 11 and 12. In other words, it is not just a chance reference; it keeps coming up.

On page 1, it is stated that because of the low income level and industry conditions, hospital employees need unique coverages, and that they can ill afford to pay for insurance which does not reflect their unique needs and in particular, many are working poor who work in an industry where they do not need unemployment insurance. You have confirmed that a moment ago by saying that a higher minimum wage would be of more use to these people than unemployment insurance.

And then on page 9 you say:

For these people in particular any deduction from their wages will cause some degree of hardship. It should also be borne in mind that these groups can ill-afford the required contributions toward a retirement fund.

That is something else, but the point is that they can ill afford it.

The full significance of this becomes more apparent when it is realized that this group represents half of the total employees.

You say, see Table III. I have looked at it, but I would not pretend to understand it. It is this table. Maybe you do not either. But you emphasize that more than half of the total employees working for hospitals cannot afford these extra contributions, which in the case of unemployment insurance, of course, are quite small.

Then over on page 11 you say:

Better employment benefits are desired by all workers. But because of relatively low pay the hospital worker has to curb this desire and can afford to pay only for basic coverage which is designed to fill his particular need.

And then over on page 12 you refer to the fact that certain premiums would bear heavily on the lower income groups. Then there is another sentence:

A second ground for resentment concerns the possibility of perverse flow of the lowly paid hospital workers incomes.

And at the end of the paragraph is a sentence:

Hospital employees, including management, might resent contributing to unemployment insurance benefits which could exceed their own salaries, especially if these payments go to people who earn more in a few weeks than the hospital workers do in a full year.

This is not new to me—the level of wages in hospitals—but it seems to me that in this brief you have done

## [Interprétation]

Premièrement, nos positions respectives sont bien connues. En tout cas, j'espère que la mienne l'est. Je suis un universaliste. La position de l'Association canadienne des hôpitaux au sujet de l'assurance-chômage pour les travailleurs des hôpitaux est bien connue depuis bon nombre d'années.

Deuxièmement, je préfère parler d'autre chose parce qu'il me semble qu'en faisant un effort dans votre mémoire afin de prouver que nous ne devrions pas imposer l'assurance-chômage aux travailleurs dans les hôpitaux, il me semble que vous avez fait beaucoup de tort à votre industrie en répétant constamment que les gens qui travaillent pour vous gagnent très peu d'argent. M. Perrault ainsi que d'autres membres l'ont déjà signalé. J'ai remarqué que vous en parlez aux pages 1, 9, 11 et 12. Autrement dit, il ne s'agit pas de quelque chose que vous avez dit par hasard car vous le répétez trop souvent.

A la page 1, vous déclarez qu'à cause du niveau peu élevé des salaires et des conditions de l'industrie, les employés des hôpitaux ont besoin de régimes uniques, et qu'ils n'ont pas les moyens de payer pour de l'assurance qui n'est pas en rapport avec leurs besoins uniques et, en particulier, beaucoup de ces gens sont des pauvres qui ont du plein emploi dans une industrie où ils n'ont pas besoin d'assurance-chômage. Vous avez confirmé cela il y a quelques instants en disant qu'un salaire minimum plus haut serait plus utile à ces gens que de l'assurance-chômage.

Ensuite, à la page 9, vous dites:

Pour ces gens en particulier toute déduction de leurs salaires sera une privation. Il faut aussi se rendre compte que ces groupes n'ont pas les moyens pour se permettre de payer les contributions nécessaires en vue de se créer un fonds de retraite.

C'est autre chose, mais le fait est qu'ils n'ont pas les moyens de le faire.

Le fait que ce groupe représente la moitié du total des employés met la portée de cela en plein relief.

Vous avez dit d'examiner le tableau III. Je l'ai étudié mais je n'y comprends rien. C'est le tableau que voici. Peut-être que vous n'y compreniez rien non plus. Mais vous soulignez que plus que la moitié de tous les employés qui travaillent dans les hôpitaux n'ont pas les moyens de payer ces contributions supplémentaires qui, dans le cas de l'assurance-chômage, sont naturellement peu élevées.

Ensuite, à la page 11, vous dites:

Tous les ouvriers désirent avoir de meilleures indemnités au niveau de l'emploi. Mais à cause du fait que les travailleurs dans les hôpitaux gagnent très peu, ils doivent s'en passer et ils n'ont les moyens que de payer pour l'assurance de base dont le but est de satisfaire ses besoins particuliers.

Ensuite à la page 12, vous signalez le fait que certaines primes seraient un fardeau très lourd sur les groupes dont le revenu est peu élevé et alors il y a la phrase suivante:

Une deuxième raison qui peut causer de l'irritation est la possibilité que les salaires minimes payés aux



## [Text]

something that you did not intend. You have brought this brief here to prove that hospital workers should not compulsorily come under unemployment insurance, but you have underlined a rather serious situation. Maybe you are going to come back and tell people like me to work all the harder to get governments to make more funds available to hospitals. By cracky, I will. This is pretty serious. Out of your own mouths you have condemned wage levels for your own employees. Maybe if I understood that table on page 10 it would be worse than I have portrayed.

• 1210

Mr. Chairman, you may call me out of order, but what are we going to do about this situation? I think we need not only unemployment insurance for these people but a royal commission.

**The Chairman:** Mr. Knowles, maybe we will let the witnesses answer some of your comments at this stage.

**Dr. Brosseau:** We were aware, Mr. Chairman, of what we were saying in this brief. That is the first point. I think we also are aware of the serious criticism that is being levied at spiralling hospital costs, as they are commonly referred to. I think the recent report of the Economic Council of Canada was very strong in that regard.

When we look at hospital costs...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In that battle I am on your side.

**Dr. Brosseau:** ...we note that roughly 75 per cent of our costs are salaries and wages. Of course this is the big item. We are being criticized for rising costs. So if we try to adjust wages then these costs would rise still more rapidly.

I think we also have to realize that the wages paid are those approved by the provincial hospital plans. A hospital cannot go out and pay any rate it wishes; it has to be the rate that is approved by the plan. When it submits its budget in great detail for every category there is this range to consider. This is the load under which hospitals have to strive.

## [Interpretation]

travailleurs dans les hôpitaux soient employés à des fins injustes.

Et à la fin de ce paragraphe, il y a la phrase suivante:

Les employés des hôpitaux, y compris la direction, pourraient être irrités d'avoir à contribuer à des prestations d'assurance-chômage qui dépasseraient leurs propres salaires, particulièrement si ces versements sont faits à des gens qui gagnent plus en quelques semaines que les travailleurs dans les hôpitaux ne le font en douze mois.

Tout cela ne me surprend pas—le niveau des salaires dans les hôpitaux—mais il me semble que dans ce mémoire vous avez fait quelque chose dont vous n'aviez pas l'intention. Vous avez présenté ce mémoire ici afin de prouver que les travailleurs dans les hôpitaux ne devraient pas être obligés d'accepter l'assurance-chômage, mais en fait vous avez souligné une situation plutôt grave. Peut-être que vous reviendrez à la charge en disant que des gens comme moi devront travailler d'autant plus fort pour convaincre les gouvernements de verser plus de fonds aux hôpitaux. Je vous assure que je le ferai, car il s'agit d'une situation grave. Vous-mêmes vous avez condamné les niveaux de salaire de vos propres employés. Si je comprenais ce tableau à la page 10, ce serait peut-être encore pire que ne le crois.

Monsieur le président, vous pouvez considérer ma question comme irrecevable, mais qu'allons-nous faire à l'égard de cette situation? Je suis d'avis que nous avons besoin non seulement d'assurance-chômage pour ces gens mais d'une commission d'enquête royale.

**Le président:** Monsieur Knowles, nous laisserons maintenant peut-être la parole aux témoins afin qu'ils puissent répondre à vos commentaires.

**M. Brosseau:** Monsieur le président, nous nous rendons compte de ce que nous avons dit dans ce mémoire. Voilà ma première observation. Je pense que nous sommes aussi conscients de la critique sérieuse à l'endroit de la montée en flèche des frais d'hôpitaux. Je pense que le rapport récent du Conseil économique du Canada s'est prononcé de façon catégorique à ce sujet.

Lorsqu'on examine les frais des hôpitaux...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne cela.

**M. Brosseau:** ...nous remarquons qu'environ 75 p. 100 de nos frais représentent des traitements et des salaires. Naturellement, cela représente le secteur le plus important. On nous critique au sujet de la hausse des coûts. Alors, si l'on essaie d'ajuster les salaires cela veut dire que les frais vont monter encore plus rapidement.

Je pense qu'on devrait aussi se rendre compte que les salaires que nous payons sont approuvés par les régimes provinciaux des hôpitaux. Un hôpital ne peut pas payer le taux qu'il veut car il faut que cela soit approuvé par le régime. Lorsqu'un hôpital fait la présentation détaillée de son budget pour chaque catégorie, il a cet aspect-là dont il faut se rendre compte. Et cela représente le fardeau qui pèse sur les hôpitaux.



## [Texte]

Most provinces this year have imposed an allowable percentage increase on budgets, which may vary from 3 per cent to 8.5 per cent in Ontario. So this does not give hospitals room to move. I think we want to point out that in these categories the hospitals do pay low wages, but they have not the liberty to increase these. So I do not think we were trying to unwittingly point out here the fact that there are a large number of low paid workers in the hospital field.

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, I do not think we are in a position of having to be apologetic about the situation. We know that the hospitalization scheme which came into effect put a different focus, at a time when it was needed, on health services and the public demand has been very high for these services. The whole question that has to be reconciled is how much is the public prepared to pay for those services. We certainly are not about to be unsympathetic toward this category of people that are involved but, as Dr. Brosseau has said, it is simply not possible to award levels of pay to these people that perhaps would bring them at a level comparable to other forms of employment in other industry without incurring the wrath of the public at large, as represented by provincial plans who must foot the bill for these things. So there has to be a reconciliation. Not only that, I think we have to look again at the circumstances under which these people are working. Number one is that the provincial governments, to my knowledge, throughout Canada have not in any way objected. In fact they have more or less promoted the idea that these workers in hospitals, as with any other industry, are entitled to form collective bargaining units to make their demands known. This is a well known fact to the hospital worker. In many cases they do exactly that; they form collective bargaining units. This is perhaps in the long run one way in which they will be able to upgrade their situation on working conditions.

The second point is that they have not moved quickly into collective bargaining. To give you an example, I am aware of two of our major hospitals in Winnipeg, which Mr. Knowles knows well, where the union attempted to organize these very employees we are talking about and they chose not to be organized. It would be necessary to look at the reasons. Do they as individuals consider that they are lowly paid and so on and so forth? Maybe not, because many of them, as I indicated earlier, are female employees whose husbands basically are the bread winners and here is an opportunity for employment in the health field where they perhaps otherwise would not be able to gain any employment, and they are not about to be so demanding. I would say that the group that we refer to here in the lower end of the scale are not near as demanding or as militant perhaps as some of the other more highly paid groups, the technical groups, the nurses and so on. They maintain that they are underpaid and overworked and they make no bones about it, whereas the lower paid group, who have every opportunity to speak out, are not quite as demanding, which is difficult to reconcile at times.

## [Interprétation]

Cette année, la plupart des provinces ont imposé un taux de hausse acceptable pour les budgets qui peut varier entre 3 p. 100 et 8.5 p. 100 en Ontario. Donc, les hôpitaux se trouvent coincés. Je pense que nous voulons signaler que dans ces catégories les hôpitaux paient, en effet, des salaires peu élevés, mais ils ne sont pas libres de les augmenter. Donc, je ne pense pas que nous essayions, sans savoir, de signaler le fait qu'il y a beaucoup de travailleurs dans le domaine des hôpitaux qui gagnent très peu.

**M. Crewson:** Monsieur le président, je ne pense pas que nous sommes dans une position où nous devons nous excuser à l'égard de la situation. Nous savons que le projet d'hospitalisation qui a été mis en vigueur a créé une optique différente, à une période lorsque cela s'est avéré nécessaire, à l'égard des services de santé et le public a eu grand recours à ces services. La question sur laquelle il faut s'entendre c'est de savoir combien le public veut bien payer pour ces services. Nous n'avons certainement pas l'intention de nous montrer hostiles envers cette catégorie de gens dont il s'agit mais, comme l'a dit le docteur Brosseau, il est tout simplement impossible de payer ces gens à des niveaux à peu près comparables à ceux des autres industries sans causer un tollé dans le grand public qui doit payer la note pour ces services par l'entremise des régimes provinciaux. Il faut donc en arriver à une entente et non seulement cela, car je suis d'avis que nous devrions réexaminer les circonstances dans lesquelles ces gens travaillent. En premier lieu, à ma connaissance, les gouvernements provinciaux à travers le Canada ne se sont aucunement opposés. Ils ont, en fait, plus ou moins encouragé l'idée que ces travailleurs dans les hôpitaux, comme dans le cas de toute autre industrie, ont le droit de former des groupes de négociations collectives afin de pouvoir présenter leurs besoins. Les travailleurs dans les hôpitaux se rendent fort bien compte de cela. Dans bon nombre de cas ils ont, en effet, formé des groupes de négociations collectives. A la longue, ce sera peut-être l'une des façons qui leur permettra d'améliorer leur situation en ce qui concerne les conditions de travail.

Deuxièmement, les travailleurs dans les hôpitaux ont pris du temps avant de s'organiser en groupes de négociations collectives. A titre d'exemple, je connais deux de nos grands hôpitaux à Winnipeg que M. Knowles connaît bien, où le syndicat a essayé d'organiser les employés dont nous parlons et ces derniers ont préféré ne pas s'organiser. Il faudrait que nous en examinions les raisons. En tels qu'individus, croient-ils qu'ils gagnent très peu et ainsi de suite? Il se peut que non, car plusieurs parmi eux, comme je l'ai dit il y a quelques instants, sont des femmes dont le mari est, en fait, le gagne-pain tandis qu'elles ont la chance de trouver du travail dans le domaine de la santé ou elles ne pourraient peut-être pas trouver de l'ouvrage autrement, et donc elles n'ont pas l'intention d'être trop exigeantes. Je trouve que le groupe dont nous parlons ici qui gagne des salaires peu élevés sont loin d'être aussi exigeants ou aussi militants peut-être que certains des autres groupes qui gagnent beaucoup plus, notamment les groupes dans le domaine technique, les garde-malades et ainsi de suite. Ils disent qu'ils ne sont pas payés assez tandis qu'ils font du surmenage et ils n'y vont pas par quatre chemins pour vous le dire.

[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That of course is a pattern that turns up in many places. Those that are up a little bit have enough of what it takes to seek more but those at the bottom in many cases are almost too frightened to speak up lest they lose what they have.

**Mr. Willcocks:** I think we have been stressing the lower income groups in our brief. These are generally the service workers, the unskilled help basically. Traditionally, I would say workers in hospitals were grossly underpaid 10 years ago. But hospitals have been endeavouring to bring their pay scale in line with other industry. Up to 1968 this was a progressive sort of a thing. But in Ontario in 1969 and 1970 there was a percentage restriction placed on the budget, that is a percentage over the previous year, and that is all you would get. In Ontario there has been a further restriction from 8.5 per cent down to 7.6 per cent. This is what we have to live within. And as Dr. Brosseau pointed out, 75 per cent of our operating budget goes to salaries and wages because we are basically a service industry. It is not that we do not want to do more but to a large degree it is out of control.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, we know the bells will start to ring in a minute or two. I am glad that the delegation put these facts in the brief. It may have led me to take us a bit away from the subject of unemployment insurance. I do feel that these people at the bottom should not have this further crack, that of being denied unemployment insurance protection. But I am glad that we have had this bit of discussion here about the need of society, which wants health care and medical care and hospital care, paying for it properly. I certainly do not go for the panic that the Economic Council seems to suggest, that if we go on spending our money we will end up healthy and wise but poor. Well, that would not be bad, you know.

• 2130

**The Chairman:** Mr. Knowles, as you say we do have a vote being called in a couple of minutes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I pass to Mr. Portelance.

**The Chairman:** Mr. Portelance might have a question too, and there may be a couple of other supplementaries.

**Mr. Portelance:** Do you speak French too, Mr. Brosseau?

**Mr. Brosseau:** Yes.

[Interpretation]

D'un autre côté, le groupe qui gagne peu et qui a toutes les chances de s'exprimer n'est pas aussi exigeant, et c'est parfois difficile à expliquer.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Naturellement, c'est un phénomène que l'on trouve un peu partout. Les gens dont la situation est un peu meilleure ont plus de courage pour aller de l'avant et améliorer leur sort tandis que ceux qui se trouvent aux niveaux inférieurs ont trop souvent trop peur de s'exprimer de crainte de perdre ce qu'ils ont.

**M. Willcocks:** Je pense que nous avons fait ressortir les groupes à revenu modique dans notre mémoire. Il s'agit généralement des travailleurs de services, c'est-à-dire des ouvriers non spécialisés. Dans le passé, les travailleurs dans les hôpitaux étaient mal payés outre-mesure et c'était encore le cas il y a dix ans. Mais les hôpitaux ont essayé de mettre leur taux de salaires sur un pied d'égalité avec les autres industries. Jusqu'à l'année 1968 ceci se faisait de façon progressive. Mais, en Ontario, en 1969 et en 1970 une restriction fut appliquée sur le taux d'accroissement des budgets comparé à l'année précédente et il n'y a pas moyen de dépasser ces montants. En Ontario il y a eu en outre une autre restriction en diminuant le taux de 8.5 p. 100 à 7.6 p. 100. Nous devons fonctionner dans ce cadre-là. Et comme le docteur Brosseau l'a signalé, 75 p. 100 de notre budget d'exploitation est dépensé pour payer des traitements et des salaires parce que nous sommes fondamentalement une industrie de services. Ce n'est pas parce que nous ne voulons pas faire plus, mais parce qu'en grande partie nous n'y pouvons rien.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, nous savons que la sonnerie va déclencher dans une minute ou deux. Je suis content que la délégation ait inséré ces faits-là dans le mémoire, et cela m'a peut-être forcé de nous éloigner un peu du sujet de l'assurance-chômage. Je suis d'avis que ces gens qui se trouvent au dernier rang ne devraient pas avoir à souffrir l'injustice de se voir refuser la protection de l'assurance-chômage. Mais je suis content que nous ayons discuté du besoin de la société qui peut avoir des services de santé ainsi que des soins médicaux et l'hospitalisation, de payer de façon adéquate pour tout cela. Je ne suis certainement pas d'accord avec le point de vue alarmiste du Conseil économique selon lequel nous serons en bonne santé et sages mais pauvres si nous continuons à dépenser notre argent. En somme, ce ne serait peut-être pas une mauvaise idée.

**Le président:** Monsieur Knowles, comme vous le dites il y aura mise aux voix dans quelques minutes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je cède la parole à M. Portelance.

**Le président:** M. Portelance a peut-être aussi une question à poser et il y a peut-être une ou deux autres questions complémentaires.

**M. Portelance:** Parlez-vous français, monsieur Brosseau?

**M. Brosseau:** Oui.

[Texte]

**M. Portelance:** Monsieur Brosseau, représentez-vous des hôpitaux du Québec?

**M. Brosseau:** Notre fédération représente l'Association des hôpitaux du Québec. Avant de préparer le mémoire, j'ai communiqué avec l'Association des hôpitaux de la province de Québec pour demander quel était le but de l'organisme et leur opinion à ce sujet? On nous a répondu «nos membres s'opposent à ce que l'assurance-chômage soit obligatoire.»

**M. Portelance:** Les membres du Québec s'y opposaient?

**M. Brosseau:** Oui.

**M. Portelance:** S'agit-il d'employés de la fonction publique?

**M. Brosseau:** Ils ne sont pas considérés comme des employés de la fonction publique.

**M. Portelance:** Mais, avec la nouvelle loi, ils seront obligés de participer au régime.

**M. Brosseau:** Avec la nouvelle loi...

**M. Portelance:** Avec le Livre blanc...

**M. Brosseau:** Oui. Nous serons obligés, si les recommandations sont adoptées.

**M. Portelance:** Tout à l'heure, vous avez mentionné que chez vous, très peu de personnes perdaient leur emploi. Or, la semaine dernière, lors d'une réunion qui groupait environ 100 personnes de ma circonscription, un homme était fort inquiet du fait qu'il lui était déjà arrivé de travailler pour un hôpital et qu'il avait été congédié comme cela se produit ailleurs. Il est possible qu'il y ait amélioration et que ce service ne soit plus nécessaire mais à ce moment-là, rien ne protégeait cette personne. Qui s'occupait de lui pendant ce temps?

**M. Brosseau:** Il doit s'agir d'une circonstance assez spéciale, monsieur Portelance, parce qu'il est très rare que cela se produise. Il avait peut-être été congédié à juste titre.

**M. Portelance:** Oui, c'est toujours possible, mais à l'avenir, l'employé jouira d'une plus grande sécurité qu'en ce moment.

**M. Brosseau:** Oui, mais nous essayons de savoir s'il a besoin de cette sécurité.

**M. Portelance:** Cette personne, en avait de besoin, mais les employés des hôpitaux ont-ils été également consultés avant que vous ne fassiez de représentations?

**M. Brosseau:** Non, parce que nous parlons au nom de l'employeur.

**M. Portelance:** L'employé a-t-il été consulté d'une manière ou d'une autre?

**M. Brosseau:** A moins que l'administrateur ou le directeur général de l'hôpital ne les ait consultés et en ait communiqué les résultats à l'Association provinciale. Je ne pourrais vous répondre à cette question-là, parce qu'il s'agit d'une question provinciale.

[Interprétation]

**Mr. Portelance:** Mr. Brosseau, do you represent the Hospital of Quebec?

**Mr. Brosseau:** Our federation represents the Association of the Quebec Hospital. Before preparing the brief, I spoke with the Association of the Quebec Hospital and asked them what was their purpose and their views on this matter? We were given this answer, "our members are opposed to the fact that the Unemployment Insurance should be mandatory."

**Mr. Portelance:** Were the Quebec members against it?

**Mr. Brosseau:** Yes.

**Mr. Portelance:** Are these civil servants?

**Mr. Brosseau:** They are not considered to be civil servants.

**Mr. Portelance:** However, under the new law, we will have to take part in the plan.

**Mr. Brosseau:** With the new law...

**Mr. Portelance:** With the White Paper...

**Mr. Brosseau:** Yes. We will have to, if the recommendations are passed.

**Mr. Portelance:** A short while ago you mentioned, that in your area there is few people who lost their job. However, last week, during a meeting attended by approximately 100 people in my circonscription, one man was very much concerned because he had worked in a hospital and has been layed off as it happens elsewhere. Things might have improved and this service may not be necessary but at that time, this person was not recovered. Who dealt with him during this time?

**Mr. Brosseau:** These are rather unusual circumstances, Mr. Portelance. He has perhaps been layed off for good reasons.

**Mr. Portelance:** This is a possibility but in the future, the employee will have a greater security than what he has now.

**Mr. Brosseau:** Yes, but we attempt to find out if he needs this security.

**Mr. Portelance:** This person needed it, but were the hospital employees also consulted before you made representation?

**Mr. Brosseau:** No, because we speak on behalf of the employer.

**Mr. Portelance:** Was the employee consulted in one way or another?

**Mr. Brosseau:** Unless the general director of the hospital has consulted them and given the results of the consultation to the provincial association, I cannot answer this question because it concerns provincial matters.



*[Text]*

**M. Portelance:** Maintenant, au sujet des congés de maternité, les dames qui travaillent chez-vous sont-elles rémunérées en pareils cas?

**M. Brosseau:** Non, mais généralement ces gens ont accumulé des congés de maladie qui leur sont remboursés à leur départ.

**M. Portelance:** Mais après 20 semaines, ont-ils assez de congés pour se permettre de prendre neuf semaines de vacances avant la naissance de l'enfant et six semaines après, comme le préconise le Livre blanc?

**M. Brosseau:** Non.

**M. Portelance:** Ils pourraient donc en bénéficier à l'avenir?

**M. Brosseau:** Oui, certainement. Je crois que monsieur Willcocks a précisé que la majorité de nos employés étaient d'âge moyen et que, par conséquent, il y avait peu de cas de maternité.

**M. Portelance:** Oui, mais il y en a tout de même.

**M. Brosseau:** Certainement, monsieur, il peut y en avoir quelques-uns.

**M. Portelance:** C'est pour cette raison que les taux sont tellement bas. Il est donc souhaitable qu'il y en ait peu, parce que ce serait probablement plus cher que ce qu'on demande en ce moment pour chaque employé.

Je regrette de ne pouvoir continuer, monsieur le président. Je vous remercie tout de même de vos réponses, monsieur.

**M. Brosseau:** Merci, monsieur.

**The Chairman:** Gentlemen, we have tomorrow morning at 9.30 the Life Underwriters Association of Canada before us. There are a couple of other short supplementaries. Mr. Borrie, do you have a short question now?

**Mr. Borrie:** Yes, I have two very short supplementaries and they arise from comments made earlier, one by Mr. Crewson who mentioned that four hospitals in Manitoba have Unemployment Insurance coverage for only the unskilled. Now, I think it is fairly important that we try to establish if you can, even this evening, those positions that you considered skilled and the percentage that they would represent in an entire hospital. Are the skilled the majority or are they the minority?

**Mr. Crewson:** The skilled are in a slight majority. There would be about 40 to 45 per cent unskilled and about 55 per cent in the skilled category. There are various grades of skilled, of course, going right up to the professional.

**Mr. Borrie:** Thank you, very much. I think you also made the comment that because employees do not bring a matter to the bargaining table it means that they are certainly not interested. I do not think this is the case. Simply because a group of employees does not bring something to a bargaining table it does not necessarily mean that they acquiesce in your opinion of a particular situation in a hospital. For example if they do not bring

*[Interpretation]*

**Mr. Portelance:** Now, as for maternity we believe, do the women who work for you get maternity benefits?

**Mr. Brosseau:** No, but generally the women have accumulated sick leave for which they get credit when they leave the job.

**Mr. Portelance:** After 20 weeks, do they have enough leave to take 9 weeks of holidays before the birth of the child and 6 weeks after the birth as it is suggested in the White Paper?

**Mr. Brosseau:** No.

**Mr. Portelance:** However, they could benefit from this in the future?

**Mr. Brosseau:** Certainly. I believe Mr. Willcocks has specified that a majority of our employers are middle-aged and that consequently there were few maternity cases.

**Mr. Portelance:** Yes, but there was still a few.

**Mr. Brosseau:** Certainly, sir there can be a few.

**Mr. Portelance:** For this reason, the rates are very low. It is preferable that there be few because it would probably be more expensive than what is asked now for each employee.

It is unfortunate that I cannot go on, Mr. Chairman. I thank you anyway for your answers, sir.

**Mr. Brosseau:** Thank you, sir.

**Le président:** Messieurs, nous recevons demain matin à 9 h. 30 l'Association des assureurs-vie du Canada. Il y a quelques autres questions complémentaires. Monsieur Borrie, avez-vous une question?

**M. Borrie:** Oui, j'ai deux brèves questions complémentaires qui découlent des commentaires faits plus tôt l'un par M. Crewson qui a mentionné que dans 4 hôpitaux du Manitoba seuls les employés sans compétence pouvaient recevoir des prestations d'assurance-chômage. A mon avis, il est assez important que nous tâchions d'établir, même ce soir, les postes que l'on considère spécialisés et le pourcentage que représentent les employés spécialisés dans un hôpital. Ces derniers constituent-ils la majorité ou la minorité?

**M. Crewson:** Des travailleurs spécialisés sont en majorité. Il y a environ 55 p. 100 des employés qui sont spécialisés et environ 40 à 45 p. 100 ne le sont pas. Evidemment, le degré de compétence varie et l'on retrouve au premier échelon ceux qui ont une profession.

**M. Borrie:** Je vous remercie beaucoup. Vous avez aussi dit que lorsque les employés ne soumettent pas une question lors des négociations, cela signifie qu'ils ne sont certainement pas intéressés. A mon avis, il n'en est pas ainsi. Le fait qu'un groupe d'employés ne soumettent pas une question lors de négociations ne signifie pas nécessairement qu'ils approuvent une situation particulière existant dans un hôpital. Par exemple, s'ils ne soumettent pas

## [Texte]

a guaranteed annual income to the bargaining table, this does not necessarily mean that they are not interested in obtaining it.

**Mr. Willcocks:** Yes, but time points are drawn up for negotiation with the employer on the part of the union. They do hold meetings with the employees and the suggestions and recommendations of the employees are considered by their union.

**Mr. Borrie:** Yes, but just because a subject is not brought up at the bargaining table it certainly does not mean that the employee is not interested in it.

**Mr. Crewson:** What you are really saying is that there may be...

**Mr. Borrie:** Or, as you raised a little earlier, because a group of employees do not want to be unionized this does not necessarily mean that they do not want to obtain better wages that could be obtained under a bargaining unit.

**Mr. Crewson:** No, I do not dispute that point. All I was saying is that the opportunity is there and by precedent they know that they could obtain Unemployment Insurance. The very fact that some of the hospitals, four out of eighty-five, have it is precedent. They know they could obtain it but they have not brought it forward. It may be a question of priorities. They may have higher priorities and that is one that they might like but it is a low priority. I do not argue that point. I am stating a fact, however, that they have not brought it forward.

**The Chairman:** Mr. Whelan, do you have a short question?

**Mr. Whelan:** My question concerne a statement that was made. You say the B.C. hospitals have a different attitude. They have Unemployment Insurance and then you say in your brief that you keep them employed. You do not lay them off because you intimate it is almost cheaper to do this. From what you have stated—and I just want to say what Stanley has said over here—I am alarmed at some of the things that are in this brief. I did not know that these conditions existed but I get the impression that maybe B.C. hospitals are more efficient. They pay their people higher wages, they lay them off when they do not need them, where you think you are doing your people a favor by keeping them employed at a low wage that you admit is below the poverty range.

**Mr. Crewson:** Well, the B.C. situation is one certainly in which unquestionably there is a higher level of pay, and a higher over-all level of hospital cost in relation to other provinces. We may equate this, for example, through Mr. Knowles' philosophy that the rest of us are behind and B.C. is where we all should be. Perhaps this is so in terms of levels of pay.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We hear that around here all the time.

**Mr. Crewson:** We have to face the facts of life and in respect to B.C. the managements of the hospitals there

## [Interprétation]

la question du revenu annuel garanti, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils ne sont pas intéressés à l'obtenir.

**M. Willcocks:** Oui, mais le syndicat dresse une liste des questions qui vont faire l'objet des négociations avec l'employeur. Il y a des réunions avec les employés et le syndicat étudie les propositions et recommandations des employés.

**M. Borrie:** Oui, mais le simple fait que les employés ne soumettent pas une question lors de négociations ne signifie certainement pas qu'ils ne s'intéressent pas à cette question.

**M. Crewson:** Vous voulez dire que...

**M. Borrie:** Ou, comme vous le disiez plus tôt, le fait qu'un groupe d'employés ne veulent pas s'unir en syndicat ne signifie pas nécessairement qu'ils ne veulent pas obtenir un meilleur salaire qu'ils pourraient obtenir après des négociations.

**M. Crewson:** Je n'ai pas de doutes à ce sujet. Je disais simplement que l'occasion existe et qu'ils savent à cause des précédents qu'ils pourraient obtenir l'assurance-chômage. Le fait que certains des 85 hôpitaux ont l'assurance-chômage constitue un précédent. Ils savent qu'ils pourraient l'obtenir mais ils n'en ont pas parlé. Il peut s'agir d'une question de priorité. Certaines priorités ont peut-être plus d'importance pour eux. Je l'admets mais je dis qu'ils n'en ont pas parlé.

**Le président:** Monsieur Whelan, avez-vous une brève question?

**M. Whelan:** Ma question se rapporte à l'une des déclarations. Vous dites que les hôpitaux de la Colombie-Britannique adoptent une attitude différente. Les employés ont l'assurance-chômage et vous dites dans votre mémoire qu'ils conservent leur emploi. Vous ne les avez pas congédiés parce que vous jugez qu'il en coûte moins cher de procéder ainsi. Certains éléments du mémoire m'inquiètent. Je ne savais pas que ces conditions existaient mais j'ai l'impression que les hôpitaux de la Colombie-Britannique sont plus efficaces. Leurs employés reçoivent un salaire plus élevé, ils sont congédiés lorsque les hôpitaux n'en ont plus besoin. Par contre, vous croyez être utile à vos employés en continuant de leur verser un traitement peu élevé que vous admettez être inférieur à l'échelle de la pauvreté.

**M. Crewson:** Il n'y a pas de doutes à ce sujet, l'échelle de salaire est plus élevée en Colombie-Britannique et en général les frais d'hospitalisation sont plus élevés que ceux des autres provinces. Il faut en tenir compte bien que d'après M. Knowles nous sommes tous en retard et que la Colombie-Britannique est où nous devrions tous être. Peut-être est-ce vrai lorsqu'il s'agit des échelles de salaires.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est ce que nous entendons toujours dire ici.

**M. Crewson:** Il faut être réaliste. Depuis plusieurs années, les directeurs d'hôpitaux en Colombie-Britannique

[Text]

have taken a different attitude over the course of the years and one that I am not about to say is the right one, looking at their experience and the problems, and so on, that they have had. I am not so sure that we are so far off track and they are on track.

**The Chairman:** Excuse me. Mr. Whelan, I believe Mr. Perrault has one last question.

**Mr. Perrault:** Yes, Mr. Chairman, I have been doing some fast figuring here. In an era when hospital costs—perhaps for certain types of accommodation—are \$60 a day, or \$35, \$40 a day—what are we talking about? We are talking about this—50 per cent of hospital workers receiving the minimum wage or thereabouts—we will say even on the basis of \$1.65 an hour, which is really higher than most minimum wages paid across the country—that employee, if he is brought under the plan, will pay 20 cents a week to be covered under this plan. The hospitals will pay 20 cents a week to give that employee a greater degree of security than he enjoys now. If that man leaves, he will have built up a history of contributions, to UIC which may stand him in good stead if he goes to another job and happens to lose that job. Really, in relation to general hospital costs, this does not seem like a very large amount and I wonder how many hospital employees across Canada would really say, “No, I will not give 20 cents a week to provide greater security for my family”.

● 2140

**Mr. Crewson:** Mr. Chairman, I would like to respond to two things. I wish the word “her” were used instead of “him” because this is generally the case—it is female not male. Secondly, we have a situation...

**Mr. Borrie:** You are not discriminating, are you?

**Mr. Crewson:** No, I am not, but the more common case would be female. The second point concerns the situation with regard to the retirement plan. Here is a situation in which it is guaranteed that the employee will get back the money he has contributed plus interest and if he retires he will have a pension for the rest of his life, but employees are opting out under the union because they cannot afford the pension deduction off their pay cheques.

**The Chairman:** Gentlemen, I think we will have to call it tonight. I wish to thank the Canadian Hospital Association very much for coming. We will adjourn till 9.30 a.m. tomorrow.

[Interpretation]

que ont adopté une attitude autre qui n'est pas nécessairement la bonne, si l'on tient compte de leur expérience et de leurs problèmes. Je ne suis pas absolument certain qu'ils soient nécessairement dans la bonne voie.

**Le président:** Excusez-moi. Monsieur Whelan, je crois que M. Perrault a une dernière question.

**M. Perrault:** Oui, monsieur le président. J'étais en train de faire des calculs rapides. A l'heure actuelle, les frais d'hospitalisation s'élèvent à \$60 par jour, ou à \$35 ou \$40 par jour. De quoi parlons-nous? Parmi les employés des hôpitaux, 50 p. cent reçoivent le salaire minimum ou à peu près. Ils reçoivent au moins \$1.65 l'heure, salaire plus élevé que la plupart des salaires minimums payés partout au pays. Si on permet à l'employé de participer au régime, il versera 20 cents par semaine à cette fin. Les hôpitaux payeront 20 cents par semaine afin d'accorder aux employés une sécurité plus grande que celle dont ils jouissent à l'heure actuelle. Si cet homme part, il aura versé toute une série de cotisations à la Commission d'assurance-chômage qui pourront lui être utiles s'il prend un autre emploi qu'il lui arrive de perdre. Vraiment, si on considère les frais généraux d'hospitalisation, la somme ne semble pas considérable et je me demande combien d'employés d'hôpitaux canadiens refuseraient de payer 20c. par semaine pour assurer une plus grande sécurité à leur famille.

**M. Crewson:** Monsieur le président, je veux mentionner deux choses. J'aimerais que l'on parle d'elle et non de lui parce qu'en général il s'agit d'une femme. En deuxième lieu, il y a la situation...

**M. Borrie:** Vous ne faites pas de discrimination injuste, n'est-ce pas?

**M. Crewson:** Non, mais la plupart du temps il s'agit d'une femme. En deuxième lieu, il y a la question du régime de retraite. L'on garantit que l'employé recevra l'argent qu'il a contribué plus l'intérêt et que s'il prend sa retraite, il aura une pension jusqu'à son décès. Toutefois, les employés choisissent de ne pas payer la cotisation parce qu'ils ne peuvent se le permettre.

**Le président:** Messieurs, nous ajournons pour ce soir. Je remercie les représentants de l'Association canadienne des hôpitaux qui sont venus aujourd'hui. Nous ajournons jusqu'à neuf heures et demie demain matin.



## APPENDIX A-16

Brief on the White Paper on Unemployment Insurance Reform presented to The Members of the House of Commons Committee on Labour, Immigration and Manpower by the Quebec Employers' Council October 1970.

The Quebec Employers' Council extends its sincere thanks to the House of Commons Committee on Labour, Immigration and Manpower for this opportunity of expressing its views on the reform of Unemployment Insurance.

Only summary thoughts have been set out in this short brief. We will be at the Committee's disposal at a public hearing in order to provide such further elaboration as will be required.

The Quebec Employers' Council is a Federation of a large number of employers organizations active in Quebec. Its mandate is clear. It is designed to make governments, economic agencies and public opinion aware of the general interests of Quebec employers.

It brings together approximately sixty employer organizations (see list at App. A). These associations represent almost even economic sector and involve more than 80 per cent of the Quebec labour force.

A list of the directors of the Quebec Employers' Council is appended. (App. B).

## General principles

The Employers' Council feels that all economic agencies must contribute to the maintenance of the income level of those employees who find themselves out of work after spending some months in the labour force.

However all monies paid out in benefits should be strictly proportionate to the capacity of the Canadian economy in respect of the additional changes involved.

Canadian Society as a whole must make the best possible allocation of limited resources.

Beyond the assurance of a decent temporary income for the unemployed worker it is the Council's view that priority should be given to the creation of new jobs. The real solution to the problem of unemployment is the creation of additional opportunities for socially useful employment.

The Quebec Employers' Council shares the view expressed by the Economic Council of Canada in its Sixth Annual Report with regard to the need to establish priority within Canada in the allocation of economic resources. It feels further that extra investment directed to the creation of new jobs should take priority over any substantial increase in social security benefits and more specifically, in this instance, over unemployment insurance benefits.

The Quebec Employers' Council deplores the inadequacy of the facts and figures adduced in support of the recommendations contained in the White Paper on Unemployment Insurance Reform, more particularly with regard to the probable cost of substantially increased benefits allowed at considerably lowered thresholds of eligibility.

22930-51

## APPENDICE A-16

Mémoire sur le Livre blanc sur l'Assurance-chômage présenté aux membres du Comité des Communes sur le Travail, l'Immigration et la Main-d'œuvre par le Conseil du patronat du Québec. Octobre 1970.

Le Conseil du Patronat du Québec remercie sincèrement le Comité des Communes sur le Travail, l'Immigration et la Main-d'œuvre pour cette occasion qui est offerte d'exprimer ses vues sur la réforme de l'Assurance-Chômage.

Des réflexions sommaires ont été consignées dans ce court mémoire. Nous serons à la disposition du comité lors de l'audience publique pour élaborer davantage s'il y a lieu.

Le Conseil du Patronat du Québec est une confédération des nombreuses associations patronales qui œuvrent au Québec, et détient le mandat bien précis de faire valoir les intérêts généraux du patronat québécois auprès des pouvoirs publics, des agents de la vie économique et de l'opinion publique.

Il groupe une soixantaine d'associations patronales dont la liste a été annexée en l'Appendice A. Ces associations représentent à peu près tous les secteurs économiques et groupent les employeurs de plus de 80 p. 100 de la main-d'œuvre au Québec.

La liste des dirigeants du Conseil du Patronat du Québec est reproduite en Appendice B.

## Principes généraux

Le Conseil du Patronat est d'avis que tous les agents économiques doivent être à contribution pour suppléer au revenu des travailleurs qui, après un séjour de plusieurs mois sur le marché du travail, perdent leur emploi.

Toutefois, les sommes qui seront versées à titre de prestations d'assurance-chômage devront être strictement proportionnées à la capacité de l'économie canadienne d'assumer ces charges additionnelles.

La société canadienne en son ensemble doit établir la meilleure allocation possible de ressources limitées.

Au-delà d'un revenu temporaire convenable pour le chômeur, le Conseil du Patronat est d'avis que la priorité doit être accordée à l'investissement pour la création de nouveaux emplois. La solution véritable, durable, au problème du chômage, c'est la création de postes de travail utiles à toute la société.

Le C.P.Q. partage l'opinion exprimée par le Conseil économique du Canada dans son sixième rapport annuel quant à la nécessité pour le Canada d'établir des priorités dans l'allocation des ressources économiques. Le C.P.Q. classe la nécessité d'un supplément d'investissements pour la création de nouveaux emplois avant une augmentation substantielle des mesures de sécurité sociale, plus exactement dans le cas qui nous préoccupe ici, des prestations d'assurance-chômage.

Le C.P.Q. déplore l'insuffisance de l'information chiffrée sur laquelle sont basées les recommandations du livre blanc sur la réforme de l'Assurance-chômage, notamment, sur le coût probable des prestations substantiellement augmentées accordées à des seuils d'accès considérablement abaissés.

The Quebec Employers Council is concerned at the possible impact of additional outlays (possibly \$500 million per annum according to our own quick calculations) on the capacity of the Canadian economy to create new jobs at the rate which shall be required during the seventies.

The QEC fears that the additional benefits suggested in the White Paper on Unemployment Insurance Reform may constitute an allocation of resources which would be such as to reduce rather than enhance the productive capacity of the Canadian economy.

Whole the provision of financial assistance to the unemployed is clearly a socially desirable objective it would be better, we feel, to provide them with steady employment. The members of the Committee will remember that the investment necessary to the creation of a single job is increasing very rapidly.

The choice between consumption and investment is daily becoming fraught with ever increasing consequences.

#### Administration

The White Paper is far from explicit of the future administration of the Unemployment Insurance Fund. Certain passages would lead one to believe that the Federal Treasury will make direct payments to the unemployed in the form of extra benefits when the national rate of unemployment rises above 4 per cent or when the regional rate is greater than 1 per cent of the national average.

If our interpretation is correct, the Employers Council voices strong objection to the proposal.

All contributions by employers and employees should be paid into the Unemployment Insurance Fund. The Federal contribution should also be paid into the fund and on no account should ever be paid directly to the beneficiary. This step appears necessary to the safeguard of the insurance principle in the administration of unemployment insurance in Canada. It will be much easier, if this is done, to keep all interested parties informed of the position of the Fund.

The Unemployment Insurance Fund must continue to be administered by a Commission distinct from the State's treasury. Employers and employees must be represented on the Commission. As far as possible the Commission should be protected from undue outside influence.

The Quebec Employers' Council recommends that the Fund be financed on a actuarial and parity basis to a maximum amount of a 4 per cent rate of unemployment (4 per cent of the labour force). We will explain a little further on our opposition to the calculation of employer contributions on the basis of a performance rating.

Federal contributions would be paid into the Fund annually in respect of those sums paid in respect unemployment in excess of 4 per cent of the labour force.

This administrative arrangement would have several advantages

(a) It would guarantee that the unemployment insurance in this country would be administered along strict business lines.

Le Conseil du Patronat s'inquiète de l'impact que pourraient avoir les déboursés additionnels (possiblement \$500 millions par année d'après nos calculs sommaires) sur la capacité de l'économie canadienne de créer les nouveaux emplois au rythme où il nous sera nécessaire de les créer durant les années '70.

Le C.P.Q. craint que les bénéfices additionnels préconisés par le livre blanc sur la réforme de l'Assurance-chômage ne constituent une allocation de ressources qui diminue le taux de croissance de la capacité productrice de l'économie canadienne plutôt qu'elle ne l'augmente.

C'est un objectif socialement désirable que d'aider financièrement le chômeur; c'est encore mieux à notre avis de lui créer un poste de travail durable. Les membres du comité doivent se rappeler que les placements nécessaires pour créer un poste de travail augmentent très rapidement.

Les choix entre la consommation et l'investissement deviennent chaque jour plus lourds de conséquences.

#### Mode Administratif

Le Livre blanc est très peu explicite au sujet du mode administratif de l'assurance-chômage. Certains passages laissent croire que le Trésor fédéral paierait directement aux chômeurs «les prestations supplémentaires de chômage quand le taux de chômage national dépassera 4 p. 100 ou quand le taux de chômage régional dépassera de plus de 1 p. 100 la moyenne nationale».

Si cette interprétation est correcte le Conseil du Patronat s'y objecte fortement.

Toutes les cotisations des employeurs et des employés devront être versées à la Caisse d'Assurance-Chômage. Les contributions de l'État fédéral devront également être versées à la Caisse d'Assurance-Chômage et non payées directement aux prestataires. Cette mesure nous paraît nécessaire pour sauvegarder le concept d'assurance dans l'administration de l'Assurance-chômage au Canada. Il sera ainsi beaucoup plus facile de tenir tous les intéressés informés au sujet de l'évolution de la Caisse.

La Caisse d'Assurance-chômage devra continuer d'être administrée par une Commission distincte de la Trésorerie de l'État. Les employeurs et les employés seront représentés sur la Commission. Dans toute la mesure du possible, la Commission devra être placée à l'abri des influences indues.

Le Conseil du Patronat du Québec recommande que la Caisse soit financée sur une base actuarielle et paritaire jusqu'à concurrence d'un taux de chômage de 4 p. 100 de la main-d'œuvre. Nous expliquons plus loin les raisons de notre opposition au calcul des cotisations de l'employeur selon le nombre de mises-à-pied.

Les contributions de l'État fédéral seraient versées annuellement à la Caisse pour les sommes déboursées pour un chômage excédant 4 p. 100 de la main-d'œuvre.

Ce mode administratif aurait pour avantages

a) de sauvegarder une stricte base d'affaires dans l'administration de l'assurance-chômage au Canada;

b) d'éviter la surenchère quant aux catégories de salariés qui seraient éligibles ou non aux prestations de l'assurance-chômage;

(b) it would prevent parties involved from attempting to outbid each other with regard to the categories of employees which could be made eligible for benefits;

(c) it would prevent the constitutional imbroglio which could not fail to result from any attempt to transform unemployment insurance into a social security scheme financed by the Federal government.

On the other hand the Commission should take every possible step in order to reduce fraud and to ensure that the beneficiaries are required to meet in full the conditions required.

### Universalité

Practically every category of salaried workers runs the risk of unemployment. The Employers Council therefore feels that all workers, whatever their income level, should contribute to the Unemployment Insurance Fund up to a maximum of annual earnings of \$7800, as suggested by the White Paper on Unemployment Insurance Reform. The Quebec Employers Council recommends that formerly excluded categories be henceforth made eligible for unemployment insurance benefits.

It further recommends that an appropriate legislative framework be set up in order to make provincial civil servants eligible to unemployment insurance benefits and that they be required to contribute to the Unemployment Insurance Fund.

All self-employed persons must however be excluded from the operation of the plan. This recommendation applies to fishermen in respect of whom an appropriate scheme of income insurance should be arranged.

This quasi-universal plan will have the advantage of spreading the financial risks attendant upon unemployment more evenly among a large number of people. It will have the added advantage of providing additional revenue for the adequate financing of a scheme which is indispensable in the present condition of our society.

### Contributions, benefits and taxes

The Employers Council feels that unemployment insurance benefits constitute a income for the jobless worker. In consequence it should be classed as such for the purposes of income tax.

On the other hand individual contributions should be deductible from personal income, as recommended by the White Paper on Unemployment Insurance.

Employer contributions come under the general heading of ordinary business expenses and made deductible from corporation income tax.

### Performance ratings

Unemployment insurance results from the dynamics of economic evolution, attended by a displacement of resources of all kinds, including the labour force. Economic progress, by its very essence, is the constant transformation of the functions of production and a new allocation of resources through innovation.

In consequence unemployment is a risk run by all economic agencies.

c) d'éviter l'imbroglio constitutionnel qui résulterait d'une transformation de l'assurance-chômage en mesure de sécurité sociale financée par le Trésor fédéral.

Par ailleurs la Commission devra prendre toutes mesures utiles pour réduire la fraude et s'assurer que les bénéficiaires rencontrent intégralement les conditions de prestation.

### Universalité

Pratiquement toutes les catégories de salariés sont exposées au risque du chômage. Aussi, le Conseil du Patronat est-il d'avis que tous les salariés—sans égard au niveau de leur revenu—doivent contribuer à la Caisse d'Assurance-Chômage jusqu'à concurrence d'un revenu annuel de \$7,800, tel que préconisé par le livre blanc sur la réforme de l'assurance-chômage.

Le Conseil du Patronat du Québec recommande que les catégories de salariés qui en étaient exclues auparavant soient désormais éligibles aux prestations de l'Assurance-chômage.

Il recommande en outre que des cadres juridiques appropriés soient établis pour que les fonctionnaires provinciaux soient éligibles aux prestations de l'assurance-chômage et qu'ils contribuent à la Caisse de l'Assurance-chômage.

Toutes les personnes qui travaillent à leur compte doivent cependant être exclues du régime d'assurance-chômage. Cette recommandation s'applique au personnel des pêcheries pour lequel sera établi un régime approprié d'assurance-revenu.

Cette quasi-universalité du régime aura pour avantage de partager entre un plus grand nombre de personnes les risques financiers du chômage. Elle aura pour avantage supplémentaire de pourvoir des revenus additionnels pour le financement adéquat de cette mesure indispensable dans notre société.

### Les cotisations, les prestations et l'impôt

Le Conseil du Patronat est d'avis que les prestations d'Assurance-chômage constituent un revenu pour le travailleur sans emploi et par conséquent doivent être cotisables en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, les cotisations des particuliers doivent être déductibles de l'impôt sur le revenu personnel, tel que recommandé par le Livre blanc de l'assurance-chômage.

Les cotisations de l'employeur entrent dans la catégorie des frais généraux d'opération, et partant sont déductibles de l'impôt sur les corporations.

### Coefficients de mise-à-pied

Le chômage résulte du dynamisme de l'évolution économique qui déplace toutes les ressources, y compris la main-d'œuvre. L'essence même du progrès économique, c'est la transformation incessante des fonctions de production, la nouvelle affectation des ressources par l'innovation.

Par conséquent, le chômage est un risque de tous les agents économiques.



A performance rating based on the number of layoffs would be designed to force employers to organize their operations on an annual basis in order to reduce variations in employment.

This does not appear to be a valid argument in the sense that in most cases the volume of employment varies according to factors which are beyond the control of the employer.

Fruit or vegetable picking, construction, retail trade (the Christmas peak period) are by their very nature seasonal industries. No measure of administrative control can alter that fact.

The idea of making the employer pay for unemployment insurance on the basis of a performance rating involving the number of layoffs may prove to be highly inequitable in respect of those types of operations which are seasonal by their very nature and where variations in employment have nothing to do with management decisions.

The performance rating described above would give rise to endless recrimination on the employers' part. The application of such ratings would give rise to extremely difficult administrative problems. An added difficulty is that the collection of employer contributions on that basis would be a very expensive proposition.

Further these ratings would weigh very heavily and inequitably on small firms. By small firms we mean those whose annual payroll is over \$78,000 but whose labour force is less than 500.

These firms are generally concentrated on one or a few related types of production. Their possibilities for diversification in order to ensure a constant annual volume of employment are of necessity relatively limited.

The Gill Commission has made what we feel to be a very strong case against the performance rating. For the reasons stated above the Quebec Employers' Council recommends that this rating, based on the number of layoffs, be not further considered as a possible basis for the calculation of employer contributions and that the latter contribution be—

- (a) Uniform throughout the country, and
- (b) equal to the employee contribution calculated on a actuarial basis taking into account an annual rate of 4 per cent unemployment within the labour force.

#### Pregnancy, illness, retirement

The Employers' Council feels that the Unemployment Insurance Fund should be used exclusively to make up for the lack of earnings of a worker who is without employment while available for another job as soon as it is offered.

Three types of benefits suggested by the White Paper on Unemployment Insurance should, we feel, be excluded from the risk of non-employment covered by unemployment insurance.

#### 1—Pregnancy

The use of unemployment insurance as a form of income supplement for pregnant women appears to us to be by no means consonant with the objectives of unemployment insurance as we see them.

In our view any income supplement provided to wives during pregnancy and following delivery should be dealt

Les coefficients de mise-à-pied auraient pour objectifs de forcer les employeurs à mener leurs opérations sur une base annuelle, aux fins de réduire les fluctuations de la main-d'œuvre.

Cet argument ne saurait être retenu parce que, dans la plupart des cas, le volume de la main-d'œuvre varie en raison de facteurs qui échappent à la direction des entreprises.

La cueillette des fruits et des légumes, la construction, le commerce de détail (i.e. les achats des Fêtes), sont des industries saisonnières de leur nature même. Toutes les mesures administratives du monde n'y peuvent rien changer.

Cette pratique de facturer les employeurs pour l'assurance-chômage en fonction du nombre de mise-à-pied pourrait être très inéquitable à l'endroit d'entreprises qui sont saisonnières de leur nature même et dont les fluctuations dans le volume de l'emploi ne dépendent en aucune façon des décisions de la direction.

Les coefficients de mise-à-pied seraient à l'origine de récriminations sans fin de la part des employeurs. L'application de tels coefficients poserait des problèmes administratifs très complexes. De plus la perception des cotisations patronales selon ces barèmes serait inutilement coûteuse.

En outre, les coefficients de mise-à-pied seraient particulièrement onéreux et injustes pour les petites entreprises. Par petites entreprises, nous entendons ici celles dont les salaires payés annuellement dépassent \$78,000, mais dont les effectifs se situent en deçà de 500 employés.

Ces entreprises se concentrent généralement sur un ou quelques produits connexes. Leurs possibilités de diversification pour assurer un volume d'emploi annuel constant sont relativement limitées.

La Commission Gill a invoqué à l'encontre des coefficients de mise-à-pied des arguments qui nous semblent convaincants. Le Conseil du Patronat du Québec recommande, pour les raisons précitées, que la notion de coefficients de mise-à-pied soit écartée comme barème de calcul des contributions pour les employeurs, et que la contribution des employeurs soit:

- a) uniforme de l'Atlantique au Pacifique;
- b) égale à la contribution des employés, calculée selon une base actuarielle d'un chômage de 4 p. 100 de la main-d'œuvre.

#### Grossesse, maladie, retraite

Le Conseil du Patronat est d'avis que la Caisse de l'Assurance-Chômage doit servir exclusivement à combler temporairement le manque à gagner d'un travailleur qui perd un emploi et qui est disponible pour en occuper un autres dès qu'il l'aura trouvé.

Trois catégories de prestations recommandées par le Livre blanc de l'assurance-chômage nous semblent devoir être exclues des risques de non-emploi couverts par l'assurance-chômage.

#### 1. La grossesse

Utiliser l'assurance-chômage comme appoint de revenu pour la femme qui donnera naissance ne cadre pas du tout avec les objectifs de l'assurance-chômage tel que nous les entendons.

Nous sommes d'avis que suppléer au manque à gagner des épouses à l'occasion d'une grossesse et d'un accouche-

with appropriate and specially designed social security legislation and not by way of unemployment insurance.

### 2-Illness

In the same way the provision of an income supplement for worker who has lost his job through illness should be dealt with through social security legislation directly, paid for by the State.

The experience of certain countries—the U.K. notably—indicates that the cost of such a measure can quickly become prohibitive.

In order to become eligible for unemployment insurance benefits the worker should be available for other employment as soon as it becomes available. This is not the case of a worker who cannot work because of illness.

### 3-Retirement

It has been recommended that the retiring worker become eligible for unemployment insurance benefits from the time he leaves his employment in order to retire and the time he becomes eligible for benefits under the Canada Pensions Act or the Quebec Pensions Act. This appears to us to constitute an abuse of unemployment insurance and a pointless drain upon the resources of the Fund.

### Counselling

The Employers Council has no hesitation in accepting the recommendations of the White Paper in respect of the setting up of a properly conceived counselling service designed to assist unemployed workers in finding suitable employment within the labour force, if such is really the spirit of the recommendation.

The proper operation of this counselling service obviously raises a further point. There should be cooperation between the Unemployment Insurance Commission on the one hand and the Canada Manpower Centres on the other (or the Quebec Manpower Centres). It is only through proper cooperation between these various organizations that unemployed workers can be directed into new jobs or put in touch with those official bodies which can be of assistance to them.

Unemployment insurance is the cornerstone of a manpower policy which should be integrated into provincial or federal policies in this area.

We deplore the expensive (and apparently useless) duplication of Manpower Centres. The Quebec Employers' Council will, in due course, express its view on this delicate question of manpower policy.

### Eligibility

A mere eight weeks of contributions appears to us to be a most inadequate basis for establishing the eligibility of workers.

By reason of the considerable disparities in salaries throughout the country the sum of \$25 appears to us to be unrealistic. We feel that the number of hours of work per week constitutes a better basis of calculation than one based on a fixed amount for establishing eligibility to unemployment insurance benefits.

Two possible formula could be considered in this respect by your Committee. (1) A practice which is sometimes used in industry, i.e. that a worker must work at least three complete days or twenty four hours a week to

ment doit être de la compétence d'une mesure de sécurité sociale appropriée et non de l'assurance-chômage.

### 2—La maladie

De la même façon, pourvoir temporairement un revenu pour le travailleur qui a perdu son emploi pour cause de maladie relève de la sécurité sociale proprement dite, payée à même le Trésor de l'État.

L'expérience de certains pays—la Grande-Bretagne notamment—nous apprend que le coût d'une telle mesure peut être rapidement prohibitif.

Pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage, le travailleur doit être disponible pour occuper un nouveau poste de travail dès qu'il lui est offert. Or le travailleur en chômage pour cause de maladie n'entre pas dans cette catégorie.

### 3—La retraite

La recommandation de payer au travailleur qui prend sa retraite des prestations d'assurance-chômage entre le temps qu'il quitte son emploi pour prendre sa retraite et celui où il reçoit les versements soit du fonds de Pension du Canada, soit de la Régie des Rentes du Québec, nous paraît un abus du système d'assurance-chômage, un drain inutile sur la Caisse d'Assurance-Chômage.

### Counseling

Le Conseil du Patronat accepte volontiers la recommandation du Livre blanc à propos d'un counseling intelligent pour aider les travailleurs en chômage à se reclasser le plus rapidement possible sur le marché du travail, si tel est véritablement l'esprit de la recommandation.

Le bon fonctionnement du counseling pose évidemment le problème de la coopération à établir entre la Commission d'Assurance-Chômage d'une part et les Centres de Main-d'Œuvre du Canada et les Centres de Main-d'Œuvre du Québec d'autre part. Ce n'est que par une collaboration constante entre ces organismes que l'on pourra aiguiller efficacement les travailleurs en chômage vers de nouveaux emplois ou vers les services de l'État qui peuvent les aider.

L'assurance-chômage est une pièce-clé d'une politique de la main-d'œuvre qui doit être intégrée aux politiques provinciales et fédérales en cette matière.

Nous déplorons le coûteux—et apparemment inutile—dédoublage des centres de main-d'œuvre. Le Conseil du Patronat du Québec exprimera en temps opportun ses vues sur la délicate question de la politique de la main-d'œuvre.

### Éligibilité

Huit semaines seulement de cotisation nous semblent un temps très insuffisant pour établir l'éligibilité d'un travailleur aux prestations d'assurance-chômage.

En raison des grandes disparités qui existent entre les salaires payés de l'Atlantique au Pacifique, la somme de \$25 ne nous paraît pas très réaliste. Nous sommes d'avis que c'est selon un nombre d'heures de travail par semaine plutôt qu'un montant fixe que doit s'établir l'éligibilité d'un travailleur aux prestations d'assurance-chômage.

Deux barèmes pourraient ici être considérés par votre comité: (1) une pratique que l'on rencontre parfois dans l'industrie, à savoir qu'un travailleur doit travailler trois

be included in the negociation unit or (2) half one week's work, i.e. twenty four hours.

#### Benefits

The White Paper recommendations suggest a rate of benefits which would be a substantially increased proportion of normal earnings. We have no means of estimating the incidence of such an increase in benefits on the future costs of the program but we did indicate a possible figure of \$500 in the early part of this brief. Are the priorities involved such that such an expense can be justified?

Comparisons with other unemployment insurance plans in a number of American states indicate that their level of benefits is clearly lower than those suggested in the White Paper. Are our neighbours niggardly or are we overly generous?

We should point out in conclusion that the Gill Commission recommend that benefits should never rise above 60 per cent of average weekly earnings over the preceding year.

The Quebec Employers Council feels that this would be unjustified use of the monies paid into the Fund by the Employers, employees and government, in that in effect three weeks of benefits would be paid after two weeks unemployment. We strongly urge that this practice suggested by the White Paper of Unemployment Insurance *be not taken into consideration*

The Employers' Council recommends that benefits be paid from week to week after two weeks unemployment.

jours entiers ou vingt-quatre heures par semaine pour être inclus dans l'unité de négociation; ou (2) la moitié d'une semaine de travail, i.e. vingt heures.

#### Les prestations

Les recommandations du Livre blanc sur la réforme de l'assurance-chômage établiraient des prestations dont la proportion du salaire normal serait nettement plus élevée. Nous ne possédons pas les moyens de vérifier l'incidence d'une telle hausse de prestations sur le coût éventuel du programme, mais nous indiquions au début de notre mémoire une possibilité d'accroissement de \$500 millions par an. S'agit-il là de la plus haute priorité pour une dépense de cet ordre?

Des comparaisons avec les régimes d'assurance-chômage dans plusieurs états américains nous révèlent que ceux-ci sont nettement inférieurs à ceux proposés dans le Livre blanc. Sont-ce nos voisins qui sont mesquins, ou nous qui voulons être trop généreux?

Rappelons enfin que la Commission Gill recommandait que les prestations ne dépassent pas 60 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen gagné durant l'année précédente.

Le Conseil du Patronat du Québec est d'avis que ce serait faire un usage abusif des fonds placés à disposition par les employeurs, les employés et le Trésor de l'État, que de payer d'un coup trois semaines de prestations après deux semaines de chômage. Nous recommandons fortement que cette pratique suggérée par le Livre blanc sur la réforme de l'assurance-chômage soit *définitivement écartée*.

Le Conseil du Patronat recommande que les prestations soient payées de semaine en semaine, après deux semaines de chômage.



## APPENDIX A-17

Submission to the House of Commons Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration Regarding "Unemployment Insurance in the 70's." Public Service Alliance of Canada October 1970.

## Introduction

The Public Service Alliance, representing over 130,000 federal Public Service employees in collective bargaining, welcomes this opportunity to present to you our views on the White Paper, "Unemployment Insurance in the 70's".

With the proposed universal coverage of Unemployment Insurance, the majority of our members who were previously excluded from the plan would commence paying into it in January 1972 and would be eligible for benefits in March 1972. The present Unemployment Insurance legislation dates from the early 1940's and the technological development in the years since the Act's enactment has demanded changes in the nature and application of the efforts of both the work force and the Government in providing financial relief for those persons who are not so fortunate as to have year-round employment.

The views presented in this paper reflect our role as the largest Public Service union in Canada speaking on behalf of over 130,000 new participants in the plan who are deeply concerned that, in these days of inflation and the ever-decreasing value of the dollar, the funds available for distribution under the plan are used wisely and effectively.

Since most of the Public Service employees whom we are representing today have not been previously covered under the Unemployment Insurance legislation, we will not comment in detail on abuses of the present provisions or poor interpretations of various parts of the legislation. We will leave the majority of these comments for other unions who have had more problems with the present Unemployment Insurance provisions. The items to which we will give special attention are those which we feel are of particular concern to Public Service employees who are to be brought under the revised provisions of the plan.

The majority of the proposed changes in the White Paper are certainly acceptable and welcome to us. We are indeed pleased that the inclusion of over one million persons previously excluded goes hand-in-hand with the broadening of coverage and the improvement of certain benefit provisions. But we are deeply concerned that certain provisions of the White Paper, beneficial though they might be to the genuinely deprived person, leave themselves open to abuse by others who are quite willing and capable of taking advantage of some of the benefits provided. We will be directing comments to these potential abuses and we are hopeful that these criticisms and

## APPENDICE A-17

Mémoire au Comité permanent de la Chambre des communes sur le Travail, la Main-d'œuvre et l'Immigration au sujet de l'Assurance-chômage au cours des années 70. Alliance de la Fonction publique du Canada, octobre 1970

## Avant-propos

L'Alliance de la Fonction publique du Canada, qui représente plus de 130,000 employés de la Fonction publique fédérale, se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de vous soumettre ses opinions sur le Livre blanc intitulé: «l'assurance-chômage au cours des années 70».

Compte tenu du caractère d'application universelle qu'on se propose de donner au régime d'assurance-chômage, la plupart de nos membres qui étaient auparavant soustraits au régime commenceront à y verser des contributions en janvier 1972 et seront admissibles aux prestations en mars de la même année. La loi d'assurance-chômage présentement en vigueur remonte au début des années 40 tandis que les progrès technologiques accomplis au cours des années écoulées depuis la promulgation de cette loi ont nécessité certains changements quant à la nature et à l'application des mesures qu'ont dû prendre et la masse des travailleurs et le Gouvernement afin d'apporter un secours financier aux personnes moins bien partagées et ne pouvant trouver d'emploi à longue durée.

Les points de vue exprimés dans le présent mémoire reflètent notre rôle, celui du plus grand syndicat de la Fonction publique canadienne parlant au nom de plus de 130,000 nouveaux adhérents au régime qui tiennent d'abord et avant tout, en cette ère d'inflation et de dépréciation continue du dollar, à ce que les sommes recueillies pour fins de répartition dans les cadres du régime soient utilisées sagement et à bon escient.

Puisque la grande majorité des employés de la Fonction publique que nous représentons en ce moment, n'ont jamais été assujettis à la Loi d'assurance-chômage nous ne commenterons pas par le détail les abus auxquels ont donné lieu les dispositions actuelles de la loi ou les interprétations douteuses de certains aspects de la Loi. Nous allons donc laisser la majeure partie de ces commentaires aux autres syndicats auxquels les dispositions de la Loi d'assurance-chômage en vigueur ont causé le plus de difficultés. Nous allons donc commenter plus particulièrement ceux des aspects de la Loi qui, selon nous, retiennent davantage l'attention des employés de la Fonction publique qui seront assujettis aux dispositions révisées du régime.

La plupart des modifications que propose le Livre blanc sont des plus acceptables et nous ne pouvons que leur faire bon accueil. L'assujettissement de plus d'un million de personnes autrefois soustraites aux dispositions de la loi, de concert avec l'élargissement de son champ d'application et l'amélioration de certaines dispositions en matière de prestations, ne peut que nous réjouir. Mais nous craignons fort que certaines dispositions du Livre blanc, quelque avantageuses qu'elles puissent être dans le cas des personnes vraiment démunies, ne peuvent que prêter à des abus de la part d'autres personnes qui n'hésiteraient pas un seul instant à abuser de certaines des

other specific comments on the White Paper will assist this committee in making recommendations to the Government on an Unemployment Insurance scheme that will keep pace with the times.

### 1. Universality of Coverage

We are in favour of universal coverage although we do not agree with statements that, insofar as the Public Service is concerned, unemployment is an academic matter. We are not so naive as to consider Unemployment Insurance as a benefit federal Public Service employees may never need. With the growing emphasis being placed by the Federal Government on austerity, overall efficiency and job cut-backs, the statement that a federal government job is a smooth path to retirement is an anachronism. Because of massive government reorganizations, Public Service employees are now more than ever exposed to the possibility of unemployment and, for this reason, we do support the universality of coverage. The universal coverage will not only benefit these federal Public Service employees who have remained unprotected but it will certainly strengthen the Unemployment Insurance plan itself since Public Service employees in the traditionally more secure jobs will be able to help bear part of the cost of benefits for those persons in more tenuous occupations.

We are in favour of the graduated scheme of contributions for new contributors such as federal Public Service employees since the immediate introduction of a full premium payment for Unemployment Insurance for many Public Service employees would cause hardships as related to family budgets. In fact, the graduated scheme will make the introduction of the plan more readily acceptable to former exclusions such as these federal Public Service employees.

But on the subject of universality of coverage, we feel that such an extension to a coverage of 96 per cent of the work force should correspond to tighter controls on fraud and abuse. The primary economic consideration of the administrators of the Fund should be the equitable and warranted distribution of benefits; all measures should be taken to ensure the curtailment of abuses now taking place (and which will no doubt increase with the volume of new participants). The Alliance would be pleased to participate in any studies that the administrators of the Fund might wish to initiate to develop modern methods of fraud detection.

indemnités offertes. Nous allons donc faire porter nos observations sur ces abus probables tout en espérant que ces critiques et les autres commentaires sur certains aspects particuliers du Livre blanc permettront au comité de formuler plus facilement les recommandations qu'il fera au Gouvernement sur un régime d'assurance-chômage qui soit à la mesure de notre temps.

### 1. Universalité d'application

Nous souscrivons de tout cœur à l'universalité d'application du régime bien que nous ne puissions souscrire aux affirmations à l'effet que le chômage, dans la mesure où il affecte la Fonction publique, ne soit qu'une question purement académique. Nous ne sommes pas naïfs au point de concevoir l'assurance-chômage en termes d'indemnités que les employés de la Fonction publique fédérale n'auront jamais besoin de réclamer. Alors même que le Gouvernement fédéral insiste de plus en plus sur l'austérité, sur l'accroissement général du degré d'efficacité et sur l'abolition des emplois, ce serait verser dans l'anachronisme que d'affirmer que l'emploi dans la Fonction publique fédérale aboutit tout bonnement à la retraite. Devant la réorganisation massive entreprise par l'État, les employés de la Fonction publique risquent comme jamais ils ne l'ont risqué, de se voir aux prises avec le chômage et c'est précisément pourquoi nous souscrivons à l'universalité d'application du régime. Cette universalité d'application sera non seulement à l'avantage des employés de la Fonction publique fédérale qui, jusqu'à présent, ne bénéficiaient d'aucune protection, mais encore contribuera-t-elle, à coup sûr à renforcer le régime même d'assurance-chômage puisque les employés de la Fonction publique qui occupent des postes traditionnellement plus stables seront en mesure de défrayer en partie les indemnités versées aux personnes occupant des postes moins stables.

Nous souscrivons aussi au principe d'accroissement graduel des barèmes de contributions versées par les nouveaux adhérents, tels les employés de la Fonction publique fédérale, puisque l'imposition immédiate d'un barème à plein taux de cotisations d'assurance-chômage serait pour de nombreux employés de la Fonction publique fédérale, la cause de difficultés sur le plan du budget familial. Au fait, le recours à des barèmes progressifs facilitera l'institution du régime en le rendant plus facilement acceptable par les employés autrefois soustraits à ses dispositions, dont les employés de la Fonction publique fédérale.

Nous croyons néanmoins, puisque nous parlons d'universalité d'application, qu'à l'application du régime à 96 p. cent de l'effectif ouvrier devraient correspondre des mesures plus sévères visant à prévenir la fraude et les abus. La répartition équitable et justifiée des prestations devrait primer toute autre considération économique chez les administrateurs du régime; il faudra donc que soient prises toutes les mesures voulues pour enrayer les abus qu'on commet présentement (et qui ne manqueront pas de se multiplier avec l'accroissement du nombre des adhérents). L'Alliance est bien disposée à collaborer à toutes les études que voudront bien entreprendre les administrateurs du régime afin de mettre au point des méthodes modernes de dépistage des fraudes.

## 2. Eligibility to Receive Unemployment Insurance Benefits

We accept the White Paper proposal that an insured person continue to fulfill three requirements for eligibility:

- he has experienced an interruption of his earnings and is therefore, unemployed,
- he is capable and available for work,
- he is unable to find suitable employment.

We also agree with the White Paper proposal that a claimant must have had a minimum of eight contribution weeks in the last fifty-two. The previous requirement for 30 weeks' contribution during the previous two years benefit period. We are also pleased with the mechanisms resulted in a large percentage of failures to establish a established under phase 1 and phase 2 of the plan (that is, the waiting period and then the three week advance payment after registration) but we question the extension of the present waiting period from one to two weeks. We do not feel that the financial burden resulting from this longer waiting period can be offset by the three week advance payment after the waiting period has expired. What we might suggest is that the one-week waiting period be reinstated and the three-week advance payment be subject to stricter controls than those set out in the White Paper, since the payment of a three week benefit virtually without question would do nothing more than remove the incentive to find employment during the initial waiting period.

## 3. Extent of Benefits Paid to Claimants

Under the present legislation, a claimant receives benefits proportional to earnings, length of time in the labour market and number of dependants. Benefit payments are on the average 43 per cent of earnings with the upper limit set at \$53 per week.

Under the White Paper proposal a claimant will in all cases receive 66½ per cent of his earnings with the upper limit of benefits initially set at \$100 per week. During the latter stages of the benefit structure, rates will be increased to 75 per cent of earnings for those unemployed with dependents, subject again to the \$100 maximum.

We most certainly concur with the proposal for the much needed increase in the benefit rate from under 50 per cent to 66½ per cent of earnings. Furthermore, the increase from \$53 to \$100 in the maximum weekly benefit to be paid is a necessary improvement if the plan itself is to keep pace with rising costs.

The increase from 50 per cent of earnings to 66½ per cent for the single claimant is certainly warranted not only because of the hardships caused by the 50 per cent formula but also because it coincides with the White Paper proposal that benefits should now be subject to income tax.

But we see a strong logical argument for a difference between the percentage of earnings paid to single claimants and that paid to claimants with dependents. After all, a single claimant's financial obligations are limited

## 2. Admissibilité aux prestations d'Assurance-chômage

Nous convenons, avec les auteurs du Livre blanc, que l'assuré soit toujours tenu de satisfaire à trois conditions d'admissibilité aux prestations:

- avoir subi une interruption de ses gains et se trouver par conséquent en chômage;
- être capable de travailler et disponible pour travailler;
- ne pouvoir trouver un emploi approprié.

Nous souscrivons aussi à la recommandation du Livre blanc à l'effet que le réclamant ait payé au moins huit cotisations hebdomadaires au cours de la dernière année. Les normes précédentes de trente cotisations hebdomadaires au cours des deux dernières années avaient pour conséquence d'empêcher un pourcentage considérable de personnes d'établir leur droit aux prestations. Nous faisons en outre bon accueil aux mécanismes mis en place à la première ainsi qu'à la deuxième phase du régime (c'est-à-dire un délai de carence suivi de l'octroi d'une avance de trois semaines après l'inscription) mais nous mettons en doute la prolongation du délai de carence d'une à deux semaines. Nous ne croyons pas que le fardeau financier qui résultera de ce délai de carence prolongé puisse être compensé par l'octroi, par anticipation, de trois semaines de prestations à l'expiration du délai de carence. Nous nous permettons donc de suggérer que le délai de carence soit ramené à une semaine et que l'octroi par anticipation des trois semaines de prestations fasse l'objet de contrôles beaucoup plus rigoureux que ceux que prévoit le Livre blanc attendu que le versement de trois semaines de prestations n'aura pour tout résultat, ce dont nous ne pouvons d'ailleurs douter, d'enlever au bénéficiaire tout désir de trouver un emploi durant la période initiale de carence.

## 3. Le montant des prestations payées aux réclamants

Le réclamant, aux termes de la loi actuelle, touche des prestations proportionnelles à ses gains, à la durée de ses états de service dans le secteur du travail et du nombre de ses ayants droit. La moyenne des prestations s'établit à 43 p. 100 des gains alors que l'indemnité maximum payable se chiffre par \$53 par semaine.

Les dispositions du Livre blanc prévoient que dans tous les cas, le réclamant touchera 66½ p. 100 de ses gains tandis que le maximum des prestations sera fixé à \$100 par semaine dès le début. Le barème des indemnités sera relevé au cours des phases subséquentes et atteindra 75 p. 100 des gains dans le cas des sans-travail avec personnes à charge, toujours sous réserve du maximum de \$100.

C'est sans la moindre réserve que nous approuvons l'impérieux relèvement des prestations, de 50 p. 100 à 66½ p. 100 des gains. De plus, la majoration, de \$53 à \$100, du maximum des prestations hebdomadaires payables s'impose au chapitre des améliorations pour que le régime tienne compte de l'augmentation des prix.

Cette majoration, de 50 p. 100 à 66½ p. 100 des gains, dans le cas de l'assuré célibataire, est plus que justifiée, non seulement à cause des tribulations occasionnées par la formule à 50 p. 100 mais aussi parce qu'elle coïncide avec la recommandation du Livre blanc visant l'assujettissement des prestations à l'impôt sur le revenu.

Nous pourrions par contre apporter un argument aussi logique qu'irréfutable à l'appui d'un écart entre le pour-



and he is responsible for his own welfare, whereas the claimant with dependents must meet the financial obligations of the household. Therefore, we propose that the claimant with dependents should receive from the commencement of his benefit period (not only from the latter stages as the White Paper proposes) a benefit rate equal to 75 per cent of earnings.

Another item of concern to us is the fact that the White Paper does not set out in detail, as we hoped it would, an automatic adjustment scheme to ensure that the new \$100 benefit maximum keeps pace with the changes in wage and price levels. Such an automatic adjustment is now provided under various pension legislation and we consider it a necessary financial consideration if this plan is to be viable.

#### 4. Benefit Requirements

Under the present Act, the duration of benefits is related to the employment and contribution history of the employee and the number of weeks' benefit is equal to one-half the number of weekly contributions made during the immediately preceding two years. The minimum period of benefits is 12 weeks and the maximum 52 weeks.

The White Paper has set out a five-phase plan to divide eligibility payments, other requirements and the intervention of government. The proposal works this way:

##### (i) First Phase

Anyone who is insured for 20 of the preceding 52 weeks is eligible. The plan will provide an unemployed worker with a lump sum, a three-week advance in benefits after a two-week waiting period.

This first three-week lump sum payment in advance is designed to free a worker to look for a new job quickly (past experience shows it takes 3 to 5 weeks to find new employment under normal conditions). The individual does not need to return any part of the payment if he finds work before the three weeks are up.

##### (ii) Second Phase

Anyone insured for between eight and nineteen weeks during the preceding fifty-two is eligible, when employed, for benefits for between 8 and 12 weeks, payable bi-weekly.

This second-phase period combines payments with job-referral services. The individual is interviewed, channeled to a Canada Manpower Centre, and must satisfy officials he really wants to work to keep the benefits coming. He can be cut off at any time if he refused to take advantage of services offered by other government agencies.

##### (iii) Third Phase

If still unemployed after the first and second phases, a worker can be eligible for an additional 10 weeks of benefits. If unemployment rises above 4%

centage des gains versé au réclamant célibataire et le pourcentage accordé au réclamant avec personnes à charge. En somme, les obligations financières de l'assuré célibataire sont moindres et il n'a qu'à s'occuper de son propre bien-être tandis que le réclamant avec personnes à charge doit assumer les obligations financières du ménage. C'est pourquoi nous recommandons que le réclamant ayant des personnes à sa charge touche dès le début de la période ouvrant droit aux prestations (et non seulement durant les phases subséquentes, comme le préconise le Livre blanc) des indemnités égales à 75 p. 100 de ses gains.

Parmi les autres aspects de nature à nous inquiéter se situe le fait que le Livre blanc ne prévoit pas le détail, comme nous l'aurions voulu, de rouages de rajustement automatique afin de garantir que le nouveau maximum d'indemnités, fixé à \$100, fluctue en fonction de l'indice des salaires et des prix. Plusieurs lois sur les pensions comportent maintenant de telles dispositions de rajustement automatique et nous croyons qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une considération économique indispensable pour que le régime soit viable.

#### 4. Les conditions d'admissibilité aux prestations

En vertu de la loi en vigueur, la durée des prestations dépend de la période d'emploi ainsi que des cotisations versées par l'employé tandis que le nombre des prestations hebdomadaires correspond à la moitié du nombre des contributions hebdomadaires versées durant les deux années ayant précédé immédiatement la réclamation. La période minimum d'indemnisation est de 12 semaines tandis que le maximum est de 52 semaines.

Le Livre blanc nous propose des modalités en cinq phases visant l'application graduelle des périodes ouvrant droit aux prestations, des autres conditions et de l'intervention de l'État. Voici comment seraient appliquées ces modalités.

##### (i) Première phase

L'assuré qui justifie de 20 cotisations hebdomadaires au cours de l'année précédente a droit aux prestations. Ce régime accorderait à l'assuré en chômage à titre d'avance sous forme de somme globale, trois semaines de prestations au terme d'un délai de carence de deux semaines.

Ce versement par anticipation d'une somme globale égale à trois semaines de prestations aurait pour effet de permettre à l'assuré de se trouver rapidement un nouvel emploi (l'expérience ayant démontré qu'il faut ordinairement de 3 à 5 semaines pour se trouver un emploi). L'assuré n'aurait pas à rembourser la moindre parcelle des prestations s'il trouvait un autre emploi durant les trois semaines.

##### (ii) Deuxième phase

Toute personne qui justifierait de huit à dix-neuf cotisations hebdomadaires durant l'année précédente et qui sera en chômage aura droit à des prestations de huit à douze semaines, payées toutes les deux semaines.

Les indemnités versées au cours de la période visée par la deuxième phase s'intègrent aux services d'orientation. Le réclamant sera soumis à une entrevue, puis dirigé vers un centre de Main-d'œuvre du Canada et il lui faudra prouver aux préposés sa volonté de travailler s'il ne veut pas être privé de ses

up to 18 additional weeks of benefits can be paid by Ottawa.

(iv) Fourth and Fifth Phases

The fourth and fifth phases are extensions of the benefit cycle which can reach a maximum of 51 weeks, depending on the extent of "over 4%" unemployment nationally or regionally, and the particular eligibility of any contributor.

We regard with some alarm the White Paper proposal that phases 4 and 5 of the benefit payment programme would only be implemented in a year in which the national or regional rate of unemployment exceeds 4%. If unemployment in any year does not exceed 4%, then a claimant may only draw up to 43 weeks of benefits regardless of his financial circumstances. Such a proposal seems predicated on the belief that an unemployment rate of 4% is tolerable. Using this "over 4%" formula, phases 3 and 5 of the programme would have been activated only from 1968 to 1970, since the unemployment rate before that time generally did not exceed 4%. It does not seem rational to us that the welfare of unemployed workers should be subject to the acceptance of a 4% unemployment rate as a norm. With the many federal and provincial ministerial statements of concern over the matter of unemployment, we are disturbed that the White Paper on Unemployment Insurance should presuppose acceptance of such an unacceptably high rate of unemployment. Authorities might now view the proposed latter phases of the programme as a deterrent to federal and provincial action for a much lower rate of unemployment. For example, the Atlantic provinces would reconsider any initiative they might wish to take to alleviate the unemployment rate if such action would lower the benefit period of the claimants in those provinces from 51 to 43 weeks. The national or regional unemployment rate should not be related to an individual claimant's entitlement to benefits. We feel the maximum 51 week benefit should be applied on a means test basis with controls on abuse being placed in the hands of local or regional authorities. The Government's lower unemployment goals should be a separate programme unrelated to the unemployment benefits payable to those who are unable to find suitable employment. The high or low rate of unemployment on a national or regional basis is not the fault of the individual claimant and there does not seem, in our view, to be valid reasons why his benefit period should be curtailed because of the initiative his provincial government has displayed in reducing the provincial level of unemployment.

prestations. On pourra, en tout temps, le priver d'autres prestations, s'il refuse de recourir aux services mis à sa disposition par d'autres organismes de l'État.

(iii) *Troisième phase*

L'assuré, toujours en chômage aux termes des deux premières phases, aura droit à une aide financière durant dix autres semaines. Si le taux de chômage est supérieur à 4 p. 100, le gouvernement fédéral pourra verser jusqu'à 18 semaines supplémentaires de prestations.

(iv) *Les quatrième et cinquième phases*

Les deux dernières phases permettent de prolonger jusqu'à concurrence de 51 semaines la période ouvrant droit aux prestations, dans la mesure où le taux de chômage régional et national est supérieur à 4 p. 100 et pourvu que l'assuré puisse satisfaire aux conditions ouvrant droit aux prestations.

Nous éprouvons certaines craintes devant cette recommandation du Livre blanc voulant que les quatrième et cinquième phases du programme d'octroi des prestations ne soient mises en œuvre que durant l'année au cours de laquelle le taux de chômage national ou régional sera supérieur à 4 p. 100. C'est dire qu'au cours de l'année où le taux de chômage ne dépassera pas 4 p. 100, l'assuré ne pourra toucher, au maximum, que 43 semaines de prestations, sans le moindre égard à sa situation financière. Cette recommandation semble s'inspirer d'un concept voulant qu'un taux de chômage de 4 p. 100 soit tolérable. Compte tenu de cette formule à plus de 4 p. 100, les troisième et cinquième phases du régime n'auraient pu être appliquées que de 1968 à 1970 puisque le taux de chômage, durant les années précédentes, n'a pas dépassé 4 p. 100. Il ne nous paraît guère logique que le bien-être des sans-travail soit assujéti à la consécration, comme norme, d'un taux de chômage de 4 p. 100. Alors qu'on multiplie les déclarations ministérielles fédérales et provinciales sur l'inquiétude dont le chômage est la cause, nous sommes inquiets à la pensée que le Livre blanc sur l'assurance-chômage admette comme préalable un taux de chômage pour le moins inacceptable. Les autorités devraient plutôt, en ce moment, concevoir les recommandations intégrées aux dernières phases du programme, comme autant de facteurs propres à décourager toute initiative fédérale ou provinciale visant à enrayer le chômage. C'est ainsi, par exemple, que les provinces de l'Atlantique pourraient fort bien reconsidérer toute initiative qu'elles comptaient prendre pour enrayer le taux de chômage si de telles initiatives pouvaient avoir, comme conséquence, dans ces provinces, de réduire de 51 à 43 semaines la période de droit aux prestations d'assurance-chômage. Le taux de chômage, tant national que régional, ne devrait avoir aucun rapport avec le droit aux prestations de l'assuré. Nous croyons plutôt que ce maximum de 51 semaines devrait être accordé en tenant compte des ressources de l'assuré tout en confiant aux autorités locales ou régionales le contrôle des abus. Les objectifs du gouvernement en matière de lutte contre le chômage devraient s'inscrire dans les cadres d'un programme distinct et n'ayant aucun rapport avec les prestations d'assurance-chômage payables à ceux qui ne peuvent trouver d'emploi convenable. Les fluctuations de taux de chômage, tant sur le plan régional que national, ne dépendent pas du réclamant et nous ne pouvons trouver de raisons propres à justifier la réduction de la



##### 5. Benefit Payable in Cases of Sickness and Pregnancy

Under the current legislation a worker who becomes ill while actually on claim can continue to draw benefits, but a worker who has to stop working because of illness cannot qualify for benefits.

Similarly a pregnant woman has been disqualified from benefits for six weeks before and six weeks after confinement.

Recognizing that hardships may be caused to working women who become pregnant and to the worker whose earnings have been interrupted by sickness, the White Paper proposes to provide up to 15 weeks of benefits for both categories. The only qualifying condition in each case is that the person shall have been in the labour force for at least 20 weeks in the last year.

While the Alliance has no quarrel with the substantial pregnancy benefit that is being contemplated, we are nonetheless concerned that pregnant women would plan to enter the work force with the sole view of collecting a fifteen-week benefit which could be well over \$1,000. The short qualifying period of twenty weeks will lend itself to abuses, we feel, in many cases. Since this is a fund primarily to provide temporary assistance to those who are unemployed and who are seeking work, we find it difficult to consider this benefit in its present suggested form as part of an unemployment insurance scheme. The qualifying period, it is suggested, could be extended to nine months to one year in order to prevent the wilful planning of a return to the work force by a woman only to obtain the substantial pregnancy benefit.

Insofar as the Sickness Benefit is concerned, it is noted that of well over 1 million employees to be brought in under the new scheme, almost all of them have either an official sick leave plan provided by their employers or a sickness indemnity insurance plan with a waiting period of one week. It is suggested that the sickness benefit proposed will only serve to encourage bad employers from introducing sickness benefits to their employees. We urge the government to consider legislation that would make it a legal requirement for all employers under its jurisdiction to provide paid sick leave benefits to employees and we would also urge the members of this committee to recommend that the Federal Government use all of its influence in having provincial labour legislation amended to make it a legal requirement for all employers under their jurisdiction to provide paid sick leave benefits. The present unemployment insurance proposal on sickness indemnity, we reiterate, will clearly indicate to "bad employers" that they continue the regretful practice of not providing paid sick leave to employees. A proposal which would have merit is that the unemployment insurance premiums be higher for those employers not providing a sick leave plan for its employees.

période d'admissibilité aux prestations tout simplement parce que les mesures prises par un gouvernement provincial auront permis de réduire le taux de chômage dans la province de l'assuré.

##### 5. Prestations payables dans les cas de grossesse ou de maladie

En vertu de la loi actuelle, le chômeur qui tombe malade après le début d'une période de prestations continue de toucher ses prestations tandis que le travailleur qui doit, pour cause de maladie, quitter son emploi, n'a droit à aucune indemnité.

La loi actuelle prévoit aussi qu'une femme enceinte est exclue du bénéfice des prestations pendant les périodes de six semaines qui précèdent et qui suivent l'accouchement.

C'est pour remédier aux tribulations dont pourraient être victimes la travailleuse qui devient enceinte ainsi que le travailleur que la maladie prive de ses gains que le Livre blanc recommande le versement de prestations jusqu'à concurrence de 15 semaines dans un cas comme dans l'autre. L'unique condition ouvrant droit aux prestations dans ces deux cas consisterait en 20 semaines d'emploi au cours de l'année précédente.

Bien que l'Alliance ne s'oppose pas, en principe, à l'indemnité considérable qu'on se propose d'accorder en cas de grossesse, elle n'en redoute pas moins que les femmes enceintes envahissent le marché du travail dans l'unique but de toucher ces quinze semaines d'indemnités qui pourraient fort bien se chiffrer par plus de \$1,000. Nous croyons que dans bien des cas, la courte période de 20 semaines ouvrant droit aux prestations ne donne lieu à des abus. Comme il s'agit d'un régime dont la tâche primordiale consiste à fournir une aide temporaire aux personnes en chômage et qui cherchent du travail, nous pouvons difficilement concevoir l'indemnité qu'on se propose d'accorder comme partie intégrale d'un régime d'assurance-chômage. On a suggéré de prolonger la période ouvrant droit aux prestations jusqu'à neuf mois et même un an afin de prévenir la rentrée de la femme sur le marché du travail dans l'unique but de percevoir des prestations considérables durant la grossesse.

En ce qui a trait aux prestations en cas de maladie, il ne faut pas oublier que plus d'un million et quart d'employés seront assujettis au nouveau régime et que la plupart de ces employés bénéficieraient d'un régime officiel de congés de maladie mis à leur disposition par l'employeur ou d'une assurance-maladie à délai de carence d'une semaine. Nous croyons que ces prestations éventuelles en cas de maladie ne pourront qu'inciter les mauvais employeurs à ne pas instituer de régime d'assurance-invalidité pour leurs employés. Nous prions instamment le gouvernement de songer à un projet de loi qui oblige en droit tous les employeurs relevant de sa compétence à instituer, pour leurs employés, des régimes d'indemnisation en cas de maladie comme nous recommandons fortement aux membres du comité de prier le Gouvernement fédéral d'user de toute son influence pour que les gouvernements provinciaux modifient leurs lois du travail afin d'obliger légalement les employeurs relevant de leur compétence à instituer des régimes d'indemnisation en cas de maladie. Nous le répétons, les présentes recommandations portant sur les prestations d'assurance-chômage pour cause de maladie ne peuvent qu'encourager ouvertement les mauvais employeurs à persister dans leur pratique déplorable de ne pas accorder de congés de



## 6. Retirement Benefit

We are certainly in agreement with the provision that a worker reaching retirement and opting to receive either the Canada or Quebec pension (thus voluntarily withdrawing from the labour force and becoming ineligible for unemployment benefits) will receive a three week benefit to tide him over the period between interruption of earnings and commencement of pension. Such a payment is welcome since it provides that economic bridge between full wages and pension so necessary for the worker who must now readjust to a much lower income.

## 7. Financial Support for the Plan and its Administrative Costs

The White Paper indicates a new approach to contributions. At present, employees and employers contribute in equal amounts, the amount itself dependent upon the insurance class in which the employee finds itself. In addition, the government contributes an amount equivalent to 20 per cent of the joint employer and employee contributions and in addition covers the cost of administering the unemployment insurance programme. The White Paper proposes that up to certain prescribed limits the new unemployment insurance system is to be self-financing. Furthermore, the equity of contributions as between employees and employers is to disappear. In the case of employers, there will be experience rating which will add to the costs of some employers.

It has been estimated by authors of the White Paper that under the new arrangement employers will pay approximately 57 per cent of the costs of the plan while the employees will pay approximately 43 per cent.

Insofar as the employee is concerned under the present legislation the level of earnings on which contributions are paid has been raised from time to time. Currently, contributions are paid on the first \$100. of weekly earnings. It is proposed beginning January 1, 1972, to raise this to \$150. but at no time will a contribution be levied on that part of earnings in excess of \$7,800 per annum. Thereafter, the ceiling will be adjusted to reflect changes in average income. At present, the insured worker pays a weekly contribution of \$1.40 if he earns \$100 a week. Under the proposed plan he will contribute between \$0.71 and \$0.88 per week on \$100. a week salary depending on the average unemployment rate. At the \$150. level (the highest rate at which contributions will be made) his contribution will range between \$1.06 and \$1.32.

Insofar as employer contributions are to be calculated, the cost to employers will depend on the "experience rating" of their yearly releases or layoffs. Incidentally the experience rating for employers will be gradually phased in starting in January 1972 and in January 1976 will be in full operation.

We certainly do not agree that the financing of the plan and its administration should be borne only by the contributions of the employers and the employees. The government has a social obligation to assist in the financing of the plan since unemployment only arises because

maladie payés à leurs employés. Une solution qui ne serait pas sans mérite consisterait à percevoir des contributions d'assurance-chômage plus considérables des employeurs dont les employés ne bénéficieraient d'aucun régime de congés de maladie payés.

## 6. Les prestations de mise à la retraite

Nous sommes parfaitement d'accord avec les dispositions voulant que le travailleur qui atteint l'âge de la retraite et qui choisit de toucher la pension du Canada ou la rente du Québec (et qui se retire donc volontairement de l'effectif ouvrier et n'est plus admissible aux prestations d'assurance-chômage) touche trois semaines de prestations pour lui permettre de franchir la période entre l'interruption de ses gains et le début de sa pension. Ces prestations seront d'autant plus appréciées qu'elles assureront cette transition économique entre le plein salaire et la pension, pour le travailleur qui doit alors s'habituer à un revenu nettement moindre.

## 7. L'apport financier au régime et ses frais d'administration

Le Livre blanc fait état d'un nouveau mode de perception de cotisations. A l'heure actuelle, les employés et les employeurs versent des contributions égales dont le montant varie selon la catégorie d'assurance dans laquelle se trouve l'employé. De plus, le Gouvernement verse une contribution égale à 20 p. 100 du total des contributions de l'employeur et de l'employé en plus de prendre à sa charge les frais d'administration du régime d'assurance-chômage. Or le Livre blanc recommande que le nouveau régime d'assurance-chômage fasse, dans certaines limites stipulées, ses propres frais. De plus, la parité des contributions de l'employé et de l'employeur deviendra chose du passé. Les employeurs, pour leur part, seront assujettis à des tailles qui, en certains cas, s'ajouteront à leurs frais actuels. Les auteurs du Livre blanc estiment qu'en vertu de cet arrangement, les employeurs paieront environ 57 p. 100 des frais du régime tandis que les employés en paieront environ 43 p. 100.

En ce qui a trait aux employés, le montant des gains sur lequel s'établissent les cotisations en vertu de la loi actuelle a été augmenté de temps à autre. L'assuré verse présentement des cotisations sur les premiers \$100 qu'il gagne dans la semaine. On propose de porter à \$150 l'assiette des cotisations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972 mais aucune cotisation ne sera prélevée sur la partie des gains excédant \$7,800 par année. Ce plafonnement sera subéquemment modifié en tenant compte des fluctuations du revenu moyen. Le travailleur assuré paie présentement une cotisation hebdomadaire de \$1.40 s'il gagne \$100 par semaine. En vertu du régime proposé, il versera, s'il gagne \$100 par semaine, une cotisation hebdomadaire de 71c. à 88c., selon le taux moyen de chômage. Sa contribution, s'il gagne \$150 par semaine (soit le plus haut niveau des gains assurables), se situera entre \$1.06 et \$1.32.

Quant à la quote-part de l'employeur, elle sera calculée selon la « stabilité d'emploi » qu'ils offrent et le nombre annuel de mises à pied. La mise en application de cette règle de proportionnalité pour les employeurs se fera par étape à partir de janvier 1972, ne devenant intégrale qu'en 1976.

Nous n'approuvons certainement pas le mode de financement et d'administration de ce régime à même les

the economic system itself is not operating at its full potential. In fact, the Unemployment Insurance Advisory Committee has for a number of years advocated that the employee, employer and government contribute in the same ratio.

The government does agree, however, to finance the entire cost of extra unemployment insurance benefits when the national unemployment rate exceeds 4 per cent or when regional unemployment exceeds the national average by more than 1 per cent. We do not feel that this proposal meets the need for a more equitable distribution of the funds necessary to finance an Unemployment Insurance Plan. In fact, the criteria under which the federal government will finance the entire scheme do not motivate the provincial governments to alleviate unemployment since any excessive unemployment costs will be borne by the federal government.

In addition, the costs of administration borne by the Government since 1941 must not now be financed by employer-employee contributions. There are too many variables in the financing of the new plan with its increased volume of contributors without burdening it at this time with the \$65 million<sup>1</sup> of yearly administrative costs. Such costs of administration should continue to come out of general revenue. There are many examples where administrative costs for Government services are paid through general revenue: until the Government has had a thorough review of the payment of administrative costs for all the services and benefits it provides to the Canadian people, we think it premature to introduce administrative costs as a liability to the Unemployment Insurance Plan.

The most disturbing proposal under the subject of contributions is that which provides for an employer's experience rating for unemployment insurance purposes. The theory of experience rating has been rejected by numerous experts on Social Insurance including the labour economists associated with the 1962 Gill Committee Report on Unemployment Insurance. The rationale offered for the proposal is that it "will more properly allocate the cost to employers according to their lay-off pattern as well as serving as an incentive to create more stable employment patterns". Experience has shown that both these statements are not supported by fact since the tremendous volume of factors responsible for unemployment are oftentimes entirely beyond an employer's control.

Insofar as federal Public Service employees are concerned, the question seems to be: Will the Government, as an employer, be subjected to experience rating and if so, will it be on a national or regional basis? We cannot see any logical or advisable basis for such a proposal. The contributions of all employers should remain stable regardless of their employment pattern.

seules cotisations des employés et des employeurs. Le Gouvernement a l'obligation sociale de contribuer au financement du régime d'autant plus que le chômage n'existe que dans la mesure où le système économique n'est pas exploité à plein rendement. De fait, le comité consultatif sur l'assurance-chômage préconise depuis des années un apport égal des employés, des employeurs et du Gouvernement.

Le Gouvernement consentirait toutefois à financer tous les frais de prestations supplémentaires d'assurance-chômage si le taux national de chômage était supérieur à 4 p. cent ou si le taux régional de chômage dépassait de plus de 1 p. cent le taux national. Nous ne croyons pas que cette proposition puisse satisfaire au besoin d'une répartition plus équitable des sommes nécessaires au financement d'un régime d'assurance-chômage. Au fait, les critères en vertu desquels le Gouvernement fédéral se propose de financer l'ensemble du régime ne sont pas de nature à encourager les gouvernements provinciaux à enrayer le chômage puisque le gouvernement fédéral prendra à son compte tous les frais excédentaires occasionnés par le chômage.

Bien plus, les frais d'administration que le Gouvernement prenait à sa charge depuis 1941 seront dorénavant puisés à même les cotisations des employés et des employeurs. Le financement du nouveau régime, compte tenu de l'accroissement du nombre des contributeurs, comporte trop de variables pour qu'on puisse le surcharger en ce moment de \$65 millions<sup>1</sup> sous forme de frais annuels d'administration. Il faudra donc continuer de puiser ces frais d'administration à même le revenu général. Il existe d'ailleurs bien d'autres services gouvernementaux dont les frais d'administration sont payés à même le revenu général. Tant que le Gouvernement n'aura pas procédé à un examen en profondeur du paiement des frais d'administration de tous les services et de toutes les indemnités qu'il met à la disposition des citoyens canadiens, nous croyons qu'il serait prématuré d'imputer les frais d'administration au passif du régime d'assurance-chômage.

La proposition la plus troublante au chapitre des contributions d'assurance-chômage, c'est celle qui préconise le calcul de la quote-part de l'employeur en fonction du degré de «stabilité d'emploi» qu'il offre. Cette théorie de cotisation en fonction de la stabilité a été réfutée par une foule d'experts en assurance sociale, y compris les économistes du travail qui ont collaboré à la rédaction du rapport que la Commission Gill sur l'assurance-chômage a déposé en 1962. On a prétendu, à l'appui de ce raisonnement, que «l'adoption de la règle de proportionnalité fera peser sur les établissements où se produisent les mises à pied un fardeau plus en proportion du coût des prestations versées et incitera les employeurs à stabiliser l'emploi chez eux». L'expérience est là pour démontrer que cette double affirmation ne peut s'appuyer sur les faits en raison du nombre incalculable des facteurs de chômage qui, le plus souvent, échappent au contrôle de l'employeur.

La question qui semble se poser d'elle-même en ce qui concerne les employés de la Fonction publique fédérale se résume à ceci: le Gouvernement, en sa qualité d'employeur, devra-t-il se soumettre à la règle de proportionnalité et, le cas échéant, cette règle sera-t-elle appliquée

<sup>(1)</sup> Unemployment Insurance Estimates For 1972: Financial Times of June 29, 1970

<sup>(1)</sup> Prévisions d'assurance-chômage pour 1972: Financial Times, livraison du 29 juin 1970.

### Summary and Conclusions

Aside from the constructive criticisms put forward in this brief, the Alliance is pleased with the White Paper and its proposals for a modern Unemployment Insurance scheme. Our comments on abuses and poor interpretations of the present legislation have been kept to a minimum because the majority of the employees we represent will only commence being covered by the new Act's provisions in 1972. We can assure you however, that once the Act becomes operative, we will not only be watching its financial administration with a critical eye but we will be watching to ensure that the plan itself is primarily directed towards assisting unemployed persons to become reabsorbed into the labour force as speedily and efficiently as possible.

We are hopeful that the views we have presented today will assist you in making recommendations to the Government on those necessary elements of any Unemployment Insurance scheme and we wish to express our willingness to appear before you again should you wish us to elaborate on any of the matters brought forward.

sur une base nationale ou régionale? Il nous est impossible de trouver la moindre raison logique ou le moindre fondement à cette proposition. Les contributions devraient être uniformes pour tous les employeurs, sans égard à la stabilité d'emploi qu'ils offrent.

### Résumé et Conclusions

Nonobstant les critiques constructives formulées dans le présent mémoire, l'Alliance fait bon accueil au Livre blanc et à ses recommandations visant l'institution d'un régime moderne d'assurance-chômage. Si nous n'avons pas davantage commenté les abus et les interprétations erronées auxquels se prête la loi en vigueur, c'est que la majorité des employés que nous représentons ne seront assujettis qu'en 1972 aux dispositions de la nouvelle loi. Mais soyez bien assurés que dès que cette loi sera promulguée, nous en surveillerons non seulement l'application financière d'un œil critique mais encore verrons-nous à nous assurer que le régime serve d'abord et avant tout à venir en aide aux sans-travail de façon à les réintégrer le plus rapidement et le plus efficacement possible à la masse des travailleurs.

Nous espérons que les divers points de vue que nous venons de vous exposer vous aideront à formuler vos recommandations au Gouvernement sur ces éléments indispensables à tout régime d'assurance-chômage et nous tenons à vous dire que nous sommes parfaitement disposés à vous présenter une fois de plus devant le comité si celui-ci jugeait à propos d'approfondir l'une ou l'autre des questions abordées.



## APPENDIX A-18

Brief to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration of the House of Commons on The White Paper Entitled "Unemployment Insurance in the '70's" by the Canadian Hospital Association. September, 1970.

### INDEX

#### ITEM

#### General Introduction

#### Summary

1. Canadian Hospital Association policy regarding unemployment insurance
2. Summary of evaluation of proposals in The White Paper entitled "Unemployment Insurance In The '70's"
  - 2.1 effect of proposed coverages on employees
  - 2.2 effect on health care cost
  - 2.3 overall economic effect
  - 2.4 Canadian Hospital Association position

#### 3. Background

#### 4. Economic Outlook

- 4.1 inflation vs real progress
- 4.2 the context of real progress
- 4.3 unemployment vs inflation
- 4.4 summary

#### 5. Reasons for Unemployment

#### 6. Characteristics Of The Hospital Industry

- 6.1 a non-profit industry
- 6.2 charity is important
- 6.3 many hospital workers earn low wages
- 6.4 the outlook for hospital employees is bright

#### 7. Anticipated Changes Deriving From The Proposed Plan

- 7.1 comprehensive hospital benefits already exist
- 7.2 proposals have little value to hospital workers
- 7.3 hospital workers could have grounds for resentment
- 7.4 hospital care or costs could be adversely affected

#### 8. Potential Undesirable Effects

- 8.1 a large pool of trained labour hangs over hospitals
- 8.2 hospitals presently absorb considerable unemployment

#### General Introduction

The question to be considered is this: should unemployment insurance, as proposed in The White Paper entitled "Unemployment Insurance For The '70's", be

## APPENDICE A-18

Mémoire présenté par l'Association des Hôpitaux Canadiens au Comité permanent de la Chambre des communes sur le Travail, la Main-d'œuvre et l'Immigration concernant le Livre blanc intitulé «L'Assurance-chômage au cours des années 70. Septembre 1970.

### TABLE DES MATIÈRES

#### SUJET

#### Introduction générale

#### Résumé

1. Politique de l'Association des Hôpitaux Canadiens Concernant l'Assurance-chômage

2. Résumé de l'analyse-critique des propositions contenues dans «l'assurance-chômage au cours des années 70.

2.1 Effet du champ d'application proposé sur les employés

2.2 Effet sur le coût des soins de santé

2.3 Effet économique global

2.4 Attitude de l'Association des hôpitaux canadiens

#### 3. Historique

#### 4. Perspectives économiques

4.1 L'inflation et le progrès réel

4.2 Le contexte du progrès réel

4.3 Chômage et inflation

4.4 Résumé

#### 5. Causes du chômage

#### 6. Caractéristiques de l'industrie hospitalière

6.1 Une industrie à but non-lucratif

6.2 Importance des contributions charitables

6.3 Plusieurs des employés d'hôpitaux gagnent de faibles salaires

6.4 Les perspectives s'annoncent intéressantes pour les employés d'hôpitaux

#### 7. Changements anticipés résultant du régime proposé

7.1 Les employés d'hôpitaux disposent déjà d'un régime complet d'indemnisation

7.2 Les propositions présentent peu d'intérêt pour les employés d'hôpitaux

7.3 Il se pourrait que le régime proposé donne lieu à un certain ressentiment chez les employés d'hôpitaux.

7.4 Effets défavorables qui pourraient en résulter pour les services de santé ou le coût de ces services

#### 8. Possibilités de conséquences peu souhaitables

8.1 Les hôpitaux disposent d'un réservoir important de main-d'œuvre qualifiée

8.2 Les hôpitaux absorbent actuellement un chômage considérable

#### Introduction générale

La question qu'il faut examiner ici est la suivante: devrait-on élargir le champ d'application de l'assurance-chômage en vue d'y inclure, d'une façon obligatoire et

extended to hospital industry employees on a universal compulsory basis?

Several times in the past few decades compulsory coverage of hospital employees has been considered. Throughout the period the Canadian Hospital Association policy has been steadily opposed to compulsory coverage while recognizing the right of employees desiring this benefit to bargain with their respective managements.

Consistently through this period succeeding governments have reviewed the situation and decided against compulsory coverage of hospital employees.

The Canadian Hospital Association brief brings out facts which still apply and which support the decisions of previous governments.

### Summary

Recent experience suggests a most challenging economic outlook. Unemployment, particularly as a large portion of the population approaches working age over the next few years, may be severe. The victims must be dealt with in a humane fashion. However care and retraining of the unemployed must not interfere with productivity. To fulfil today's high expectations requires full productivity.

Hospital workers have not faced, and will not face, unemployment. Thus, they do not need unemployment insurance. Hospital workers already have comprehensive benefits geared to their unique needs. The proposed plan would probably displace these existing benefits.

It must be borne in mind that many hospital workers earn low salaries. Thus they can ill afford to pay for an unneeded benefit such as the proposed unemployment insurance or the existing sickness income benefits which would be partially duplicated under the proposed plan.

Hospital workers could well resent contributing to a fund which would support highly paid workers at benefit levels exceeding many hospital workers' salaries, particularly when some of the high income recipients have recently raised their wages sharply in the face of government pleas for moderation, and expect a good deal of unemployment in any event.

The proposed plan would place an additional cost burden on the hospital industry. This extra cost would at best impair future improvements in the quality and quantity of health care. If provincial governments did not come to the aid of the hospitals there would have to be significant reductions in present services.

There is a large pool of surplus labour hanging over the hospital industry, and there is probably a good deal of potential unemployment due to the custom of not laying off employees during slow periods. As hospital salary levels become more attractive and as unemployment insurance benefits become more liberal, the industry and its employees could see strong incentives to charge unemployment to the federal government. This might be a bonanza for the hospital industry and its employees, but from the point of view of the need for full productivity such use of the proposed plan would be most unfortunate.

universelle, les employés d'hôpitaux, comme on le propose dans le Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage au cours des années 70»?

On a envisagé à plusieurs reprises dans les toutes dernières décennies, la possibilité d'assujettir les employés d'hôpitaux à l'assurance-chômage. Au cours de cette période la politique de l'Association des hôpitaux canadiens a toujours été de s'opposer à toute forme d'application obligatoire bien qu'elle ait reconnu aux employés désireux de se prévaloir de cet avantage, le droit d'en faire la négociation avec leur administration respective.

Les gouvernements qui se sont succédé au cours de cette période, ont passé en revue la situation et, tous sans exception, se sont prononcés contre l'application obligatoire de l'assurance-chômage aux employés d'hôpitaux.

Le mémoire de l'Association des hôpitaux canadiens met en relief des éléments qui sont encore d'actualité et qui appuient les décisions des gouvernements précédents.

### Résumé

Les perspectives économiques qu'indique l'évolution récente, constituent un défi sérieux. Il est possible que le chômage atteigne sous peu des niveaux élevés en particulier du fait qu'une proportion considérable de la population sera d'âge à entrer sur le marché du travail au cours des toutes prochaines années. On doit traiter les victimes du chômage d'une façon humaine. Cependant l'attention que l'on porte aux chômeurs de même que les programmes de formation qui leur sont destinés, ne doivent pas faire obstacle à la productivité. Des niveaux maxima de productivité sont nécessaires à la réalisation des attentes qui atteignent aujourd'hui des paliers élevés.

Les employés d'hôpitaux n'ont pas été et ne seront pas aux prises avec le chômage. Par conséquent, ils n'ont pas besoin de l'assurance-chômage. Les employés d'hôpitaux jouissent déjà ensemble d'avantages qui répondent à leurs besoins particuliers. Le régime proposé aurait probablement pour effet de remplacer les avantages dont ils bénéficient déjà.

On ne doit pas oublier qu'un grand nombre d'employés d'hôpitaux gagnent des salaires peu élevés. Par conséquent, ils peuvent difficilement se permettre de souscrire à des programmes non nécessaires comme ce serait le cas du régime proposé d'assurance-chômage ou encore de contribuer au financement de prestations de maladie qui, en vertu du régime proposé, feraient en partie double emploi avec celles qui existent déjà pour eux.

Il se pourrait fort bien que les employés d'hôpitaux considèrent comme injuste de contribuer à une caisse dont le produit servirait à assurer à des travailleurs à salaires élevés des prestations dont le niveau excéderait dans bien des cas les salaires mêmes des membres du personnel hospitalier; à cette observation s'ajoute le fait que ces travailleurs à revenus élevés ont récemment obtenu des hausses substantielles de salaires en dépit des demandes de modération de la part du gouvernement et qu'ils font face de toute façon à de fortes possibilités de chômage.

Le régime proposé se traduirait par un fardeau additionnel en terme de coût pour le secteur hospitalier. Ce coût additionnel mettrait en danger à tout le moins l'amélioration future dans la qualité et la quantité des

Thus it is suggested that it is still in the interests of hospital employees, and the hospital industry, and the economy as a whole, that hospital employees not be forced into compulsory unemployment insurance.

#### 1. Canadian Hospital Association Policy Regarding Unemployment Insurance

Unemployment insurance should not be compulsory in the hospital industry, but where employees are part of a certified bargaining unit and are desirous of having unemployment insurance coverage, and where this is agreed upon by management, opportunity should be provided to participate.

#### 2. Summary of Evaluation of Proposals Contained in "Unemployment Insurance in the 70's"

##### 2.1 Effect of proposed coverages on employees.

The proposed coverages do not appear to be in the interest of hospital employees. Unemployment is not a threat nor is it expected to be. In any event it is customary in the hospital industry not to lay off employees, but to let normal attrition and transfers take care of any redundancy.

The proposed coverage for income during sickness is for most not as well suited to their unique needs as provided for in existing plans. It would probably be necessary to drop these plans to avoid double premiums and double coverage.

Because of the low income level and industry conditions, hospital employees need unique coverages, and they can ill afford to pay for insurance which does not reflect their unique needs. In particular many are "working poor" who work in an industry where they don't need unemployment insurance.

Hospital employees would be involved to some extent in supporting other workers at unemployment benefits exceeding the total salaries of many hospital staff. Further, many of these highly paid workers have recently, in the face of government pleas for moderation, secured sharp increases in wage rates. They can earn more in a few weeks than many hospital workers in a year. These highly paid workers expect seasonal and between-project

soins de santé. Si les hôpitaux ne bénéficiaient pas de l'aide des gouvernements provinciaux, il en résulterait nécessairement des diminutions sensibles dans le niveau des services qu'ils assurent actuellement.

Il existe au sein de l'industrie hospitalière un réservoir important de main-d'œuvre excédentaire et on y trouve probablement aussi un nombre non négligeable de chômeurs en puissance; ils ne viennent effectivement pas grossir le nombre de chômeurs du fait qu'en période de faible activité on n'a pas l'habitude de congédier du personnel. A mesure que les niveaux de salaires deviennent plus attrayants dans les hôpitaux et que les prestations d'assurance-chômage s'avèrent plus généreuses, il se pourrait que le secteur hospitalier et ses employés y trouvent de fortes incitations à se prévaloir des avantages de l'assurance-chômage offerts par le gouvernement fédéral. Ceci pourrait constituer un «bienfait» pour le secteur hospitalier et ses employés mais, face à la nécessité d'assurer un niveau maximum de productivité, une telle utilisation du régime proposé s'avèrerait des plus malheureuses.

Par conséquent, nous croyons qu'il est encore dans l'intérêt des employés d'hôpitaux, du secteur hospitalier et de l'économie en général, d'éviter d'étendre aux employés d'hôpitaux l'application obligatoire de l'assurance-chômage.

#### 1. Politique de l'Association des hôpitaux canadiens concernant l'Assurance-chômage

L'assurance-chômage ne devrait pas être obligatoire dans le secteur hospitalier; cependant, lorsque des employés font partie d'une unité de négociation certifiée et lorsqu'ils manifestent le désir de se prévaloir des avantages de l'assurance-chômage, il devrait leur être possible d'adhérer au régime.

#### 2. Résumé de l'analyse-critique des propositions contenues dans «l'Assurance-chômage au cours des années 70»

##### 2.1 Effet du champ d'application proposé sur les employés

Le champ d'application proposé ne semble pas s'avérer dans l'intérêt des employés d'hôpitaux. Le chômage ne constitue pas une menace pour ces derniers et l'on ne s'attend pas à ce qu'il le devienne. De toute façon, on n'a pas l'habitude de congédier du personnel dans le secteur hospitalier; en effet, on s'en remet généralement au processus normal de démission et de mobilité pour résorber tout surplus éventuel de main-d'œuvre.

Le régime des prestations de maladie qu'on se propose de mettre en vigueur, est sans aucun doute loin de répondre aux besoins particuliers du personnel hospitalier, du moins par rapport à ce qu'offrent les régimes actuels. Il deviendrait alors probablement nécessaire de laisser tomber les régimes actuels de façon à éviter une double cotisation et une double protection.

Par suite du niveau peu élevé des salaires et des conditions qui prévalent dans cette «industrie», les employés d'hôpitaux ont besoin d'une protection bien particulière et ils peuvent difficilement se permettre de souscrire à un régime d'assurance qui ne répond pas à leurs besoins spécifiques. En particulier, plusieurs d'entre eux sont des «pauvres au travail» qui œuvrent dans un secteur au sein duquel ils n'ont pas besoin de l'assurance-chômage.

Les employés d'hôpitaux contribueraient jusqu'à un certain point à assurer un revenu à d'autres travailleurs sous



unemployment and such unemployment as results from a lack of effective demand for their services at the price set. They do not need or expect to share in the small paycheck of a hospital worker.

## 2.2 Effect on health care cost

If we were to assume that the provincial governments were to pick up the employers' cost if unemployment insurance becomes compulsory, the hospital would be generating a needless expense of about \$17½ million at current payrolls in order to pay the employers' share of the cost.

If the hospitals were forced to enter the proposed scheme and provide for this needless expense, a reduction in the quality or quantity of health care would be necessary unless appropriate budget adjustments were authorized by the provincial governments.

Alternatively the proposed scheme could generate potentially undesirable effects through its use as a variable cost control incentive.

## 2.3 Overall economic effect

If the proposal is used as a cost control incentive, significant unemployment will be "created". This would place an increased burden on those working and would tend to reduce the productivity of the increased number unemployed.

## 2.4 Canadian Hospital Association position

(i) The C.H.A. position is opposed to compulsory coverage, but allowing the opportunity under specific conditions.

(ii) The proposed scheme would be injurious to hospital employees and the hospital industry but could potentially be converted to take advantage of the program.

(iii) From the overall point of view these benefits would undermine economic progress, and for this reason, the C.H.A. is against the proposed plan.

(iv) If the proposed plan is enacted it should only be extended to hospitals under the normal collective bargaining process. Failing this, hospitals in each province should at least be put on the same footing as the provincial civil service, and be given the collective option of choosing whether or not they as a whole wish to have their employees covered. In any event no hospital should be forced to provide unemployment insurance to its employees if the provincial government has declined to extend such coverage to its civil servants.

(v) The complex problems of unemployment may require further co-operative study by various industries. The C.H.A. will try to play a helpful role in such an effort.

forme de prestations de chômage dont le niveau excéderait le salaire total de plusieurs des membres du personnel hospitalier. En outre, un bon nombre de ces travailleurs bien payés ont obtenu récemment des hausses substantielles de salaires, en dépit des appels du gouvernement en faveur de la modération. Les revenus qu'ils peuvent gagner en quelques semaines sont plus élevés que ceux que peuvent retirer en un an plusieurs des employés d'hôpitaux. Ces travailleurs à salaire élevé sont susceptibles d'être touchés par un chômage saisonnier ou occasionnel résultant d'une demande effective insuffisante par rapport au prix établi pour leurs services. Ils n'ont pas besoin ou ne doivent pas compter sur le prélèvement d'une portion du maigre salaire d'un employé d'hôpital.

## 2.2 Effet sur le coût des soins de santé

Si nous supposons que les gouvernements provinciaux devraient absorber la part du coût de l'assurance-chômage revenant à l'employeur dans l'éventualité où celle-ci deviendrait obligatoire, le secteur hospitalier contribuerait à générer une dépense inutile d'environ \$17.5 millions en se basant sur les salaires versés actuellement, cette somme représentant la part de l'employeur dans le coût de l'assurance-chômage.

Si on obligeait les hôpitaux à adhérer au régime proposé et à effectuer cette dépense inutile, il en résulterait nécessairement une réduction dans la quantité ou la qualité des soins de santé disponibles à moins que les gouvernements provinciaux permettent de procéder aux ajustements appropriés dans les budgets des hôpitaux.

De même, le régime proposé pourrait donner lieu éventuellement à des effets indésirables si on l'utilisait comme moyen d'incitation au contrôle des coûts variables.

## 2.3 Effet économique global

Si on utilise cette proposition comme moyen d'incitation au contrôle des coûts, il en résultera un chômage non-négligeable. Ceci se traduirait par un fardeau accru pour les travailleurs détenant un emploi et tendrait à réduire la productivité par suite d'un nombre accru de chômeurs.

## 2.4 Attitude de l'Association des hôpitaux canadiens

(i) L'Association des hôpitaux canadiens s'oppose à l'assujettissement obligatoire mais serait favorable à l'octroi de cette possibilité dans des cas déterminés.

(ii) Le régime proposé serait nuisible aux employés d'hôpitaux et au secteur hospitalier mais il pourrait éventuellement être modifié pour le rendre avantageux.

(iii) D'un point de vue global, ces prestations pourraient compromettre le progrès économique et, pour cette raison, l'Association des hôpitaux canadiens s'oppose à l'adoption du régime proposé.

(iv) Advenant l'adoption du régime proposé, il ne devrait s'appliquer aux hôpitaux qu'en vertu du processus normal de négociation collective. À défaut de ceci, on devrait au moins accorder aux hôpitaux le même privilège qu'on octroie à la fonction publique provinciale; on devrait leur permettre collectivement de choisir si oui ou non ils veulent dans leur ensemble que leurs employés soient assujettis au régime. De toute façon on ne devrait obliger aucun hôpital à accorder l'assurance-chômage à ses employés lorsque le gouvernement provincial refuse d'octroyer cette possibilité à ses propres fonctionnaires.

(v) Les problèmes complexes découlant du chômage peuvent nécessiter la coopération de diverses industries

(vi) Administrative reform is mentioned. The government is urged to consider it separately from benefit reform and to move ahead on this front as soon as possible.

### 3. Background

In 1950 the C.H.A. prepared and submitted to the federal government a brief on unemployment insurance coverage for hospital employees. This brief stressed that the additional cost to hospitals would impose a greater financial burden on the patient, and would, therefore, cause patients not to avail themselves of needed hospital care.

Representations were made to Mr. Paul Martin, then Minister of National Health and Welfare in 1951. As a result hospitals were excluded from compulsory payment for unemployment insurance.

In 1958 the C.H.A. re-affirmed its policy through the following Assembly resolution:

WHEREAS the Canadian Hospital Association has consistently opposed the extension of coverage under the Unemployment Insurance Act to employment in hospitals on the grounds that it is an unnecessary addition to the cost of hospital care and an unnecessary additional financial burden to hospital employees, inasmuch as employment in hospitals is not seasonal nor fluctuating, and

WHEREAS persons employed by hospitals casually or temporarily for such temporary activities as construction, renovation or repairs, are already insurable under the regulations,

AND WHEREAS it is now possible for any hospital to voluntarily insure sections of its staff by arrangements with the Commission if such guarantee is advantageous to the hospital and its employees.

THEREFORE BE IT RESOLVED that the Canadian hospital Association reaffirm the principle that changes in the existing regulations and the extent of coverage of employment in hospitals are unnecessary.

In 1962 the Assembly of the C.H.A. again reaffirmed the policy:

RESOLVED THAT in view of the fact that it is now possible for any hospital to insure its staff by arrangement with the Unemployment Insurance Commission, the Canadian Hospital Association opposes the extension of compulsory coverage of hospital employees under the Unemployment Insurance Act.

The C.H.A. submitted a brief to the Minister of National Health in 1968 stating strong opposition to the payment of unemployment insurance premiums.

The following provincial hospital associations have again restated their strong opposition to inclusion of hos-

en vue de poursuivre des études plus approfondies sur le sujet. L'Association des hôpitaux canadiens essaiera de jouer un rôle utile dans une telle entreprise.

(vi) On fait référence à une réforme administrative. Nous recommandons fortement au gouvernement de considérer cette réforme administrative d'une façon indépendante de la réforme des prestations et d'y procéder le plus tôt possible.

### 3. Historique

En 1950, l'Association des hôpitaux canadiens a préparé et présenté un mémoire au gouvernement fédéral concernant l'assujettissement des employés d'hôpitaux à l'assurance-chômage. Ce mémoire indiquait que le coût additionnel qu'aurait à absorber les hôpitaux, se traduirait par un fardeau financier plus élevé pour le patient et, par conséquent, inciterait les patients à ne pas se prévaloir des soins de santé nécessaires.

Ces représentations ont été faites en 1951 auprès de monsieur Paul Martin, alors ministre de la Santé nationale et du bien-être social. À la suite de ces discussions, on a décidé d'exclure les hôpitaux de l'assujettissement à l'assurance-chômage.

En 1958, l'Association des hôpitaux canadiens a réaffirmé cette politique par l'intermédiaire de la résolution suivante prise par son assemblée:

ATTENDU QUE L'Association des hôpitaux canadiens s'est constamment opposée à une application élargie de la Loi de l'Assurance-chômage aux employés d'hôpitaux en se basant sur le fait qu'il s'agirait là d'une addition non justifiée au coût des soins de santé et d'un accroissement inutile dans le fardeau financier des employés d'hôpitaux, vu que l'emploi dans le secteur hospitalier n'est ni saisonnier ni sujet à fluctuation, et

ATTENDU QUE les personnes employées d'une façon occasionnelle et temporaire par les hôpitaux pour des travaux de nature temporaire comme la construction, la rénovation ou les réparations, sont déjà assurées en vertu des règlements en vigueur,

ET ATTENDU QU'il est maintenant loisible à tout hôpital d'assurer d'une façon volontaire certaines sections de son personnel par l'intermédiaire d'une entente avec la Commission si l'assurance-chômage s'avère avantageuse pour l'hôpital et ses employés,

IL EST PAR CONSÉQUENT RÉSOLU que l'Association canadienne des hôpitaux réaffirme le principe voulant qu'il s'avère injustifié de procéder à des changements dans les règlements actuels et d'élargir le champ d'application de l'assurance-chômage aux employés d'hôpitaux.

En 1962, l'Assemblée de l'Association des hôpitaux canadiens a de nouveau réaffirmé cette politique:

IL EST RÉSOLU QUE, du fait qu'il est maintenant possible pour tout hôpital d'assurer son personnel en procédant à des arrangements avec la Commission d'assurance-chômage, l'Association des hôpitaux canadiens s'oppose à l'élargissement du champ d'application obligatoire de la Loi de l'assurance-chômage aux employés d'hôpitaux.

pitals in the provisions of Unemployment Insurance Act in its present or proposed form.

Newfoundland

Nova Scotia

New Brunswick

Prince Edward Island

Quebec

Ontario

Manitoba

Saskatchewan

Alberta

The British Columbia Hospital Association opposes compulsory unemployment insurance coverage for hospitals but supports participation by individual hospitals or by employee groups within a hospital where such coverage has been written into the union contract.

L'Association des hôpitaux canadiens a présenté un mémoire au ministre de la Santé nationale en 1968 dans lequel elle indiquait une forte opposition au versement de cotisations d'assurance-chômage.

Les associations provinciales d'hôpitaux que nous énumérons ci-dessous ont également manifesté une forte opposition à la possibilité de voir les hôpitaux soumis aux dispositions de la Loi de l'assurance-chômage dans sa forme actuelle ou proposée:

Terre-Neuve

Nouvelle-Écosse

Nouveau-Brunswick

Île du Prince-Édouard

Québec

Ontario

Manitoba

Saskatchewan

Alberta

L'Association des hôpitaux de la Colombie-Britannique s'oppose à l'application obligatoire de l'assurance-chômage mais elle se prononce en faveur d'une participation individuelle des hôpitaux ou de groupes d'employés à l'intérieur d'un hôpital lorsqu'une telle disposition est prévue dans le contrat collectif de travail.

#### 4. Economic Outlook

##### 4.1 Inflation vs real progress

"Unemployment Insurance In the '70's" notes "Canada's spiralling gross national product and rising standard of living". The GNP more than doubled between 1960 and 1969 (Table 1).

We would like to point out that a major part of this spiral has been due to inflation. During the sixties the money supply was increased nearly  $2\frac{1}{2}$  times.

When one allows for increases in population, money supply and government expenditure, there still remains a real improvement in the standard of living.

Personal expenditure on goods and services increased by more than one quarter from 1960 to 1969.

##### 4.2 The context of real progress

The Canadian standard of living was second only to the U.S. in 1960. Quoting from an interview with J. Douglas Gibson reported in *The Financial Post*, September 5, 1970, "Our standard of living is a little behind Sweden now, it may not be too long before it falls behind other countries..."

#### 4. Perspectives économiques

##### 4.1 L'inflation et le progrès réel

«L'Assurance-chômage au cours des années 70» mentionne que nous vivons à une époque ici au Canada «où ne cessera de monter en spirale le produit national brut et de s'accroître notre niveau de vie». Le P.N.B. a plus que doublé entre 1960 et 1969 (voir le tableau I).

Nous aimerions souligner qu'une bonne partie de cette croissance phénoménale a été attribuable à l'inflation. Au cours des années 60, la masse monétaire s'est accrue de près de deux fois et demie.

Si l'on tient compte des accroissements de population, de la masse monétaire et des dépenses gouvernementales, on peut encore noter une amélioration réelle du niveau de vie.

Les dépenses personnelles en biens et services se sont accrues de plus de 25 p. 100 entre 1960 et 1969.

##### 4.2 Le contexte du progrès réel

Le Canada occupait en 1960 le deuxième rang en terme de niveau de vie, derrière les États-Unis. En se référant à une entrevue accordée par J. Douglas Gibson et reproduite dans le *Financial Post* du 5 septembre 1970, on peut noter que «notre niveau de vie est maintenant légèrement inférieur à celui de la Suède et qu'il se peut que dans peu de temps, d'autres pays nous surpassent...»



Canadian expectations are high. But recent experience indicates a need for high and rapidly increasing productivity if these expectations are to be realized.

TABLE I  
General Economic Data

	1960	1969	Percent Increase
	(millions)		
Population, June 1.....	17,870	21,061	18%
	(\$ millions)		
Money supply, June average, bank deposits plus currency in circulation less Gov't. of Canada deposits and float.....	12,826	27,548	148
GNP at market prices.....	36,287	78,537	116
Personal expenditure at market prices.....	24,705	46,531	88
GNP in (1961) constant dollars.....	37,994	61,148	61
Personal expenditure in (1961) constant dollars.....	24,866	37,847	52
	(1961 \$ per capita)		
GNP.....	2,126	2,903	37
Personal expenditure.....	1,391	1,797	29

Sources: D.B.S. Canadian Statistical Review, Bank of Canada Statistical Summary.

### 4.3 Unemployment vs inflation

Looking back over the 22 year period 1948-69 the trend has been to higher rates of unemployment and inflation. The classic use of inflation to reduce unemployment may no longer be as effective as it once was.

In line with recent experience and government guidelines unemployment rates of 0.4 percent may be classed as acceptable, with rates over 4 percent considered to be unacceptable. Similarly, inflation rates of 0.3 percent may be classed as acceptable, with higher rates considered to be unacceptable.

Using these performance classes the unemployment/inflation performance of the years in the first and second half of the period is pictured in the following table.

Unemployment.....	Acceptable	Acceptable
Inflation.....	Acceptable	Unacceptable
Eleven years 1948-58.....	49, 52, 53, 56	48, 50, 51
Eleven years 1959-69.....	65	66
Unemployment.....	Unacceptable	Unacceptable
Inflation.....	Acceptable	Unacceptable
Eleven years 1948-58.....	54, 55, 57, 58	
Eleven years 1959-69.....	59, 60, 61, 62 63, 64	67, 68, 69

It may be noted that "acceptable" is not necessarily desirable. (Further detail in figure 1 and table 2).

Les attentes des Canadiens sont élevées. Toutefois, l'évolution récente indique que nous devons maintenir un haut niveau de productivité et en assurer une croissance rapide si nous voulons que ces attentes se réalisent.

TABLEAU I  
Données économiques générales

	1960	1969	Pourcentage d'accroissement
	(milliers)		
Population au premier juin.....	17,870	21,061	18%
	(Millions de dollars)		
Masse monétaire, moyenne de juin, dépôts dans les banques plus monnaie en circulation moins dépôts du gouvernement fédéral et effets en transit.....	12,826	27,548	148
P.N.B. au prix du marché.....	36,287	78,537	116
Dépenses personnelles au prix du marché.....	24,705	46,531	88
P.N.B. en dollars de 1961.....	37,994	61,148	61
Dépenses personnelles en dollars de 1961.....	24,866	37,847	52
	Per capita en dollars de 1961		
P.N.B.....	2,126	2,903	37
Dépenses personnelles.....	1,391	1,797	29

Sources: B.F.S., Revue statistique du Canada, Bulletin statistique de la Banque du Canada.

### 4.3 Chômage et inflation

Si l'on passe en revue la période de 22 ans allant de 1948 à 1969, on y décèle une tendance à des taux plus élevés de chômage et d'inflation. Il se peut donc fort bien que l'utilisation classique de l'inflation pour réduire le chômage ne soit plus aussi efficace qu'elle l'était.

Compte tenu de l'évolution récente et des directives gouvernementales, on peut considérer comme acceptables des taux de chômage allant de 0 à 4 p. 100 alors que des taux excédant 4 p. 100 peuvent être classifiés comme inacceptables. De même, des taux d'inflation variant entre 0 et 3 p. 100 peuvent être considérés comme acceptables alors que des taux plus élevés ne le sont pas.

En se basant sur ces critères de comportement, on a illustré dans le tableau qui suit, la tenue des variables «chômage» et «inflation» pour les années comprises dans la première et la seconde moitié de la période.

Chômage.....	Acceptable	Acceptable
Inflation.....	Acceptable	Inacceptable
Onze années allant de 1948 à 1958...	49, 52, 53, 56	48, 50, 51
Onze années allant de 1959 à 1969...	65	66
Chômage.....	Inacceptable	Inacceptable
Inflation.....	Acceptable	Inacceptable
Onze années allant de 1948 à 1958...	54, 55, 57, 58	
Onze années allant de 1959 à 1969...	59, 60, 61, 62 63, 64	67, 68, 69

On peut faire remarquer qu'«acceptable» ne signifie pas nécessairement «souhaitable».  
(Des détails supplémentaires sont fournis au Graphique 1 et au tableau 2.)

#### 4.4 Summary

The above considerations cause the C.H.A. to be perhaps a bit unsure of the 70's, unless Canadians put out a full effort.

In the sixties we printed a lot of money and achieved some real improvement in our standard of living. But demonstrated productivity and growth may not be sufficient to fulfil our ambitions.

In particular the unemployment/inflation trend is worrying. It indicates that it may be necessary to take care of a great deal of unemployment, but we cannot lose any productivity through our efforts to help the victims.

In contrast with the national picture, the hospital industry does not and will not in the future generate unemployment. However, this industry is seriously affected by the inflation factor.

#### 4.4 Résumé

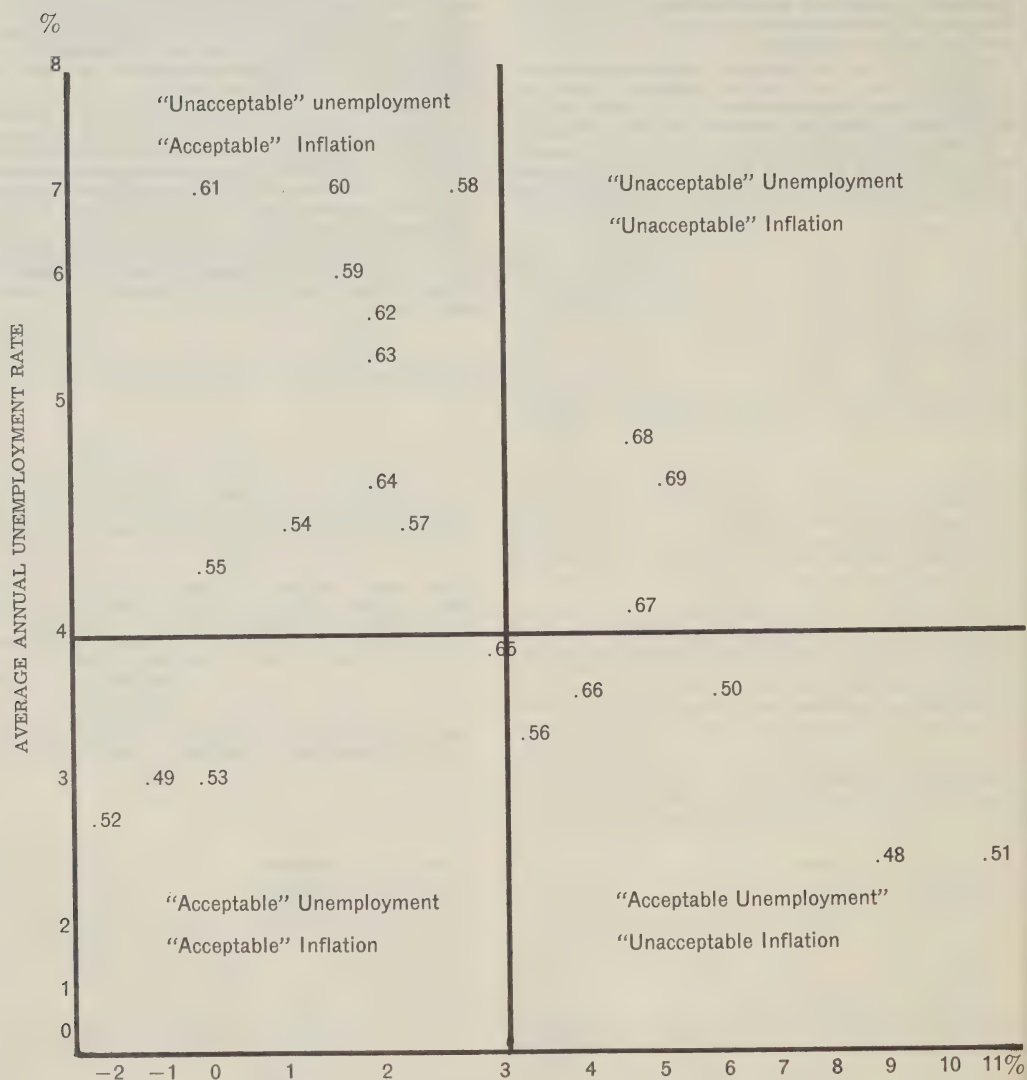
Les considérations précédentes amènent l'Association des hôpitaux canadiens à nourrir certains doutes quant aux années 70, à moins que les Canadiens y consacrent vraiment un effort spécial. Au cours des années 60, nous avons accru d'une façon marquée la masse monétaire et nous avons réalisé une certaine amélioration de notre niveau de vie. Mais il se peut que la croissance et la productivité que nous avons enregistrées, ne soient pas suffisantes pour satisfaire nos ambitions.

En particulier, les tendances manifestées par le chômage et l'inflation ne sont pas rassurantes. Elles indiquent qu'il peut s'avérer nécessaire de se préparer à faire face à un chômage élevé, mais nous ne pouvons nous permettre de sacrifier une marge quelconque de productivité dans le seul but de soulager les victimes du chômage.

Par opposition au tableau que présente l'économie dans son ensemble, le chômage n'affecte pas et n'est pas susceptible d'affecter dans l'avenir le secteur hospitalier. Cependant, l'inflation touche sérieusement l'industrie hospitalière.

Figure 1

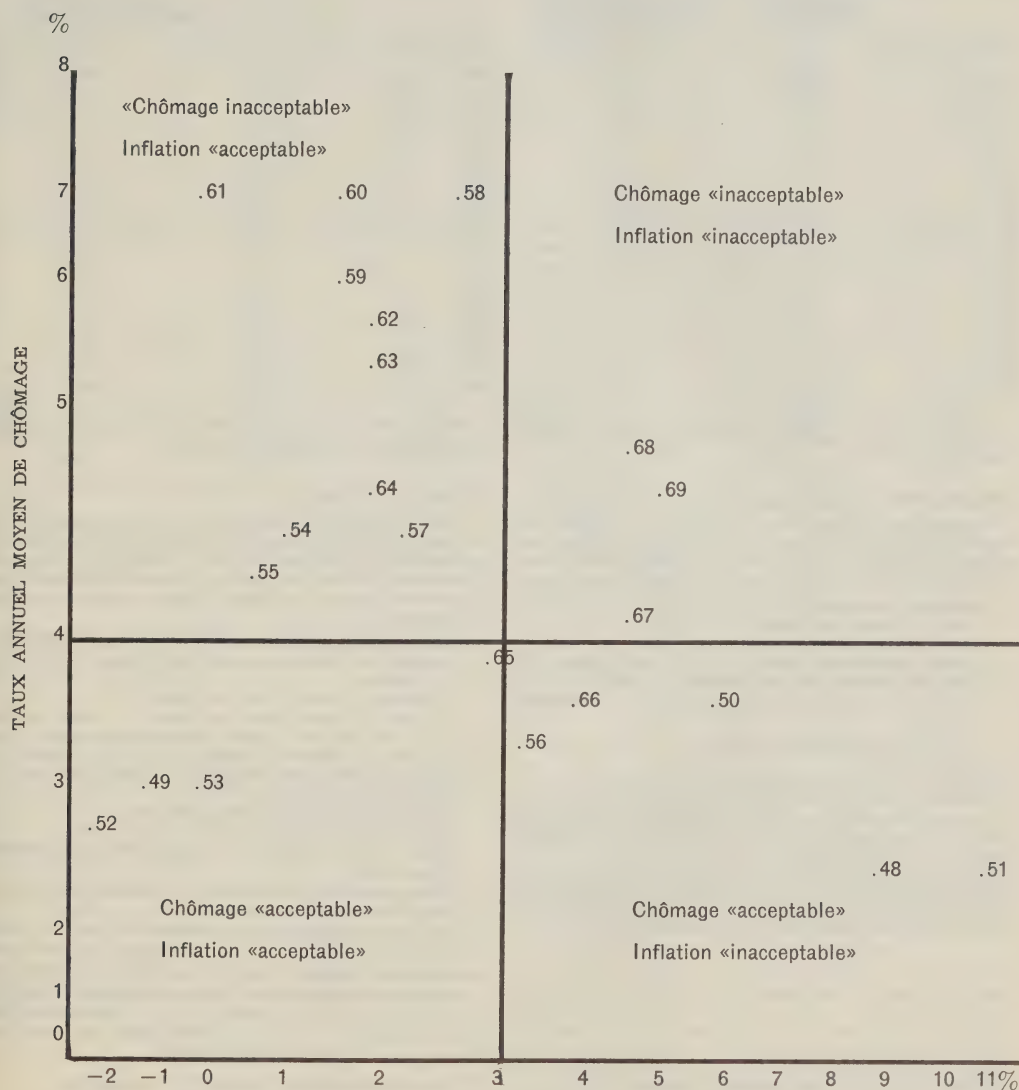
## THE RELATIONSHIP BETWEEN UNEMPLOYMENT AND INFLATION



Percentage change in Consumer Price Index December to December.  
Sources: See Table II.



Graphique 1  
RELATION ENTRE LE CHÔMAGE ET L'INFLATION



Pourcentage de variation de l'indice des prix à la consommation de décembre à décembre.  
Sources: Voir le tableau II.

TABLE II  
UNEMPLOYMENT AND INFLATION

Year	Average Annual Unemployment Rate	Percentage Change in Consumer Price Index December to December
1948.....	2.3%	8.8%
1949.....	2.9	1.1
1950.....	3.6	6.1
1951.....	2.4	10.3
1952.....	2.9	-1.9
1953.....	3.0	0.0
1954.....	4.6	.7
1955.....	4.4	.3
1956.....	3.4	3.0
1957.....	4.6	2.2
1958.....	7.0	2.5
1959.....	6.0	1.3
1960.....	7.0	1.3
1961.....	7.1	0.2
1962.....	5.9	1.6
1963.....	5.5	1.7
1964.....	4.7	1.9
1965.....	3.9	2.9
1966.....	3.6	3.6
1967.....	4.1	4.1
1968.....	4.8	4.1
1969.....	4.7	4.6

SOURCES: Report of the Royal Commission on Taxation, Volume II, Appendix A; D.B.S. Canadian Statistical Review; Bank of Canada Statistical Summary.

#### 5. Reasons for Unemployment

"Unemployment Insurance In The '70's" stresses the threat of increased unemployment because of technological progress. Many other reasons for unemployment may be suggested as being of equal or greater importance.

- inability to perform a fully productive day's work due to physical or mental disability.
- desire not to work.
- desire not to work except at wage rates sufficiently high to reduce effective demand for services.
- unnecessary training and qualification requirements for jobs.
- geographic immobility.
- seasonal factors.
- employer policy respecting idle workers.
- attempt of retired workers to re-enter labour force.

It is suspected that the reasons for unemployment are so diverse that no one scheme can effectively and fairly help all the unemployed.

As hospitals are a service industry technological development and automation have not affected and will not, in the future, affect employment to any significant degree.

#### 6. Characteristics of the Hospital Industry

##### 6.1 A non-profit industry

Despite the comments in "Unemployment Insurance In The '70's" the hospital industry is non-profit. Most of the hospitals are public, as indicated by D.B.S. figures for

TABLEAU I  
CHÔMAGE ET INFLATION

Année	Taux annuel moyen de chômage	Pourcentage de variations dans l'indice des prix à la consommation de décembre à décembre
1948.....	2.3%	8.8%
1949.....	2.9	1.1
1950.....	3.6	6.1
1951.....	2.4	10.3
1952.....	2.9	-1.9
1953.....	3.0	0.0
1954.....	4.6	.7
1955.....	4.4	.3
1956.....	3.4	3.0
1957.....	4.6	2.2
1958.....	7.0	2.5
1959.....	6.0	1.3
1960.....	7.0	1.3
1961.....	7.1	0.2
1962.....	5.9	1.6
1963.....	5.5	1.7
1964.....	4.7	1.9
1965.....	3.9	2.9
1966.....	3.6	3.6
1967.....	4.1	4.1
1968.....	4.8	4.1
1969.....	4.7	4.6

SOURCES: Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Tome II, Appendice A; B.F.S., Revue statistique du Canada; Bulletin statistique de la Banque du Canada.

#### 5. Causes du chômage

Dans «L'assurance-chômage au cours des années 70», on souligne que le progrès technologique est susceptible d'accroître le chômage. On peut cependant mentionner d'autres causes de chômage qui peuvent s'avérer d'une importance égale ou plus grande que le progrès technologique.

- Impossibilité pour un individu de donner sa pleine mesure au travail à cause d'une incapacité physique ou mentale.
- Absence de motivation au travail.
- Absence de motivation au travail à moins que les taux de salaires soient suffisamment élevés pour réduire la demande effective pour leurs services.
- Formation et qualifications insuffisantes pour remplir les emplois disponibles.
- Absence de mobilité géographique.
- Facteurs saisonniers.
- Politique des employeurs concernant les travailleurs inoccupés.
- Tentatives des travailleurs à la retraite de revenir sur le marché du travail.

Nous soupçonnons que les causes de chômage sont tellement nombreuses qu'aucun régime ne peut aider d'une façon efficace et juste l'ensemble des chômeurs.

Comme les hôpitaux font partie de l'industrie des services, l'emploi dans ce secteur n'a pas été touché d'une façon marquée, et il n'est pas susceptible de l'être dans l'avenir, par le progrès technologique.

#### 6. Caractéristiques de l'industrie hospitalière

##### 6.1 Une industrie à but non lucratif.

En dépit des commentaires qui apparaissent dans «L'assurance-chômage au cours des années 70», le secteur hospitalier demeure une industrie à but non lucratif. La

1968. In respect to the term "private" many hospitals are owned by industry and require heavy subsidization to remain in operation.

Hospital Type	Number	Percent of Total
Public.....	1,042	82.1%
Private.....	154	12.1%
Federal.....	73	5.8%
Total.....	1,269	100.0%

An even greater proportion of rated beds, 92.8 percent, are public, as shown by figures in the C.H.A. annual directory for 1970.

Hospital Type	Number of Rated Beds	Percent of Total
Public.....	198,362	92.8%
Private.....	6,631	3.1%
Federal.....	8,819	4.1%
Total.....	213,812	100.0%

D.B.S. figures for 1968 indicate a loss on operations for public hospitals.

Revenue fund income.....	\$ 1,653,838,000
Revenue fund expenditure.....	1,719,064,000
Revenue fund loss.....	\$ 65,226,000

Thus the industry is characterized by non-profit performance. This deficit financing requires the active support of the community.

## 6.2 Charity is important

The public insurance plans have provided vital help in the fight to put hospital finances on a solid footing. However charity is still important. Much construction is paid for through local community fund raising. Charity is essential to provide money for needed services not covered by insurance, such as outpatient clinics.

As well as money, time is donated. Community leaders serve voluntarily on hospital boards as a public service. Womens' Auxiliaries provide a great deal of free labour which is most necessary.

In short hospitals are not profit-making institutions, and depend heavily on high motivation and community financial support.

plupart des hôpitaux sont des institutions publiques, comme l'indiquent les données du B.F.S. pour 1968. En ce qui a trait aux hôpitaux «privés», plusieurs de ceux-ci appartiennent à l'industrie et ont besoin de fortes subventions pour demeurer en opération.

Type d'hôpital	Nombre	En pourcentage du total
Public.....	1,042	82.1%
Privé.....	154	12.1%
Fédéral.....	73	5.8%
Total.....	1,269	100.0%

Une proportion encore plus grande de la capacité théorique (mesurée par le nombre de lits) des hôpitaux est de nature publique, soit 92.8 p. 100, comme l'indiquent les données pour 1970 telles qu'elles apparaissent dans le répertoire annuel publié par l'Association des hôpitaux canadiens.

Type d'hôpital	Capacité théorique (nombre de lits)	En pourcentage du total
Public.....	198,362	92.8%
Privé.....	6,631	3.1%
Fédéral.....	8,819	4.1%
Total.....	213,812	100.0%

Les données publiées par le B.F.S. pour 1968 indiquent des pertes d'opérations pour les hôpitaux publics.

Recettes d'opérations.....	\$ 1,653,838,000
Dépenses d'opérations.....	1,719,064,000
Pertes d'opérations.....	65,226,000

Le secteur hospitalier présente donc les caractéristiques d'une industrie à but non lucratif. Le soutien actif de la société est donc nécessaire pour assurer le financement des déficits.

## 6.2 Importance des contributions charitables.

Les régimes publics d'assurance ont fourni aux hôpitaux un appui important dans leur lutte pour établir leur situation financière sur une base solide. Cependant, les contributions charitables y jouent encore un rôle important. Les fonds nécessaires pour la construction de nouveaux édifices sont en bonne partie recueillies grâce à des campagnes de charité locales. Les contributions charitables s'avèrent essentielles pour assurer le financement de services indispensables non couverts par l'assurance, comme c'est le cas des cliniques externes.

En plus d'un apport monétaire, il faut aussi mentionner le «temps» que certaines personnes consacrent d'une façon bénévole aux hôpitaux. C'est le cas des figures dirigeantes de notre société qui, à titre de service public, siègent d'une façon volontaire sur les conseils d'administration des hôpitaux. Les dames auxiliaires fournissent également un apport important sous forme d'un travail bénévole des plus nécessaires.

En résumé, les hôpitaux sont des institutions à but non lucratif et dépendent dans une forte mesure du soutien financier de la société et de ses bons sentiments.



TABLE III  
Range of Maximum, Median of Maximum and Third Quartile of Maximum Monthly Salaries Paid in 1969, Selected Positions,  
Hospitals in Ontario, May 1969

	Hospital Bed-Size															800 and Over		
	1-49			50-99			100-199			200-299			300-499				500-799	
	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range	Me- Range
Nurse, Supervisor	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591	134-120-591
C.S.N. Supervisor	380-530-394	20-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693
C.R.S. Supervisor	380-530-394	20-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693	615-646	12-519-693
Head Nurse R.N.	505-666-606	638-651	30-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666	38-510-681	651-666
General Duty Nurse R.N.	470-595-570	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570	32-470-595	570-570
Registered Nurse R.N.	300-394-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394	12-300-394	394-394
Orderly Experienced	200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400	1-200-400	400-400
Physiotherapist	600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600	1-600	600
Occupational Therapist	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610	1-590-610	590-610
Staff Pharmacist (Lic. in Ont.)	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770	710-1000	770-770
Social Worker	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500	410-500	500-500
Reg. Lab. Technologist-Senior	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475	360-475	475-475
Reg. Lab. Technologist-Junior	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410
Reg. Rad. Technologist-Senior	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510	330-510	510-510
Reg. Rad. Technologist-Junior	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480	320-480	480-480
Reg. Med. Records Librarian	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410	340-410	410-410
Accredited Records Technician	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450	300-450	450-450
Medical Stenographer	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415	350-415	415-415
Medical Dicta-Typist	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305	285-305	305-305
Payroll Clerk	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550	320-550	550-550
Admitting Clerk	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310	270-310	310-310
Schoolboard Op.-Receptionist	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310	295-310	310-310
Junior Clerk-Typist	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300	240-300	300-300
Food Supervisor	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560	540-560	560-560
Head Cook-Male	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440	285-440	440-440
Cook-Male	370	415	370	415	370	415	370	415	370	415	370	415	370	415	370	415	370	415
Head-Male	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427	260-427	427-427
Welder	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411	1210-1411	1411-1411
Shift Engineer-Electrician	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515	515
3rd Class	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467	420-479	467-467
3rd Class	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410	260-410	410-410
Basic Help-Male	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312
-Female	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312	217-312	312-312

Source: Ontario Hospital Association survey.

**TABLEAU III**  
**Étendue, Médiane et Troisième Quartile des Échelles de Salaires Mensuels Versés en 1969**  
**pour Certaines Occupations, Hôpitaux de l'Ontario, mai 1969**

Titre de l'occupation	Direction des hôpitaux - nombre de lits											
	1-49			50-99			100-199			200-299		
	Étendue	Mo. de ré	No. de ré	Étendue	Mo. de ré	No. de ré	Étendue	Mo. de ré	No. de ré	Étendue	Mo. de ré	No. de ré
Infirmière surveillante	\$500-710	666	55	1,750-2,100	871	1,839	2,500-3,800	871	2,701	2,600-3,800	871	2,600-3,800
Surveillante, salle d'opération	496-720	591	66	1,300-1,700	771	701	1,600-2,100	771	1,600-2,100	771	1,600-2,100	771
Surveillante, C.S.R.	300-520	394	50	510-630	615	646	650-770	615	666	650-770	615	666
Surveillante, C.S.R. 1	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20
Infirmière de soins généraux, I.	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20	1,700-2,100	2,100	20
Adm.-infirmière licenciée	300-394	383	394	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Physiothérapeute	310-441	383	404	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Infirmière expérimentée	600			2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Pharmacien				2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Pharmacien (excl. de Ont.)				2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Technicien Social, M.S.S.				2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20	2,100-2,100	2,100	20
Technicien licencié de laboratoire - Sénior	450-635	519	588	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Technicien licencié de laboratoire - Junior	360-575	470	525	800-1,100	800	800	1,100-1,500	800	800	1,100-1,500	800	800
Technicien licencié de radiologie - Sénior	446-611	533	575	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Technicien licencié de radiologie - Junior	330-519	413	450	800-1,100	800	800	1,100-1,500	800	800	1,100-1,500	800	800
Technicien diplômé archives	305-420	375	388	800-1,100	800	800	1,100-1,500	800	800	1,100-1,500	800	800
Technicien diplômé médical	305-420	375	388	800-1,100	800	800	1,100-1,500	800	800	1,100-1,500	800	800
Sec. médicale, dictaphone et dactylographe	265-412	310	360	700-1,100	700	700	1,100-1,500	700	700	1,100-1,500	700	700
Commis, liste de paie	380-459	380	410	900-1,100	900	900	1,100-1,500	900	900	1,100-1,500	900	900
Commis, liste de paie	380-459	380	410	900-1,100	900	900	1,100-1,500	900	900	1,100-1,500	900	900
Commis, ad.	210-396	283	295	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Opérateur - pipette à la description	210-396	283	295	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Commis junior, dactylographe	260-420	303	325	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Commis junior	260-420	303	325	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Détectérisien diplômé	542-650	595	650	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Surveillant, alimentation	230-482	406	450	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Chaudier en chef	230-482	406	450	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
— Femme	230-482	406	450	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Cuisinier, Homme	370			1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
— Femme	370			1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Bouillier	260-476	383	349	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Chaudier, contrepartie	260-476	383	349	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Chaudier, contrepartie	260-476	383	349	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Compagnon électricien	420-579	467	545	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Ingénieur - mécanicien - 2 <sup>e</sup> classe	420-579	467	545	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
— 3 <sup>e</sup> classe	420-579	467	545	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Compagnon plombier	318			1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
Autre général - Femme	237-420	372	360	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100
— Femme	237-420	372	360	1,100-1,500	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100	1,500-2,100	1,100	1,100

Source: Enquête faite par l'Ontario Hospital Association.

### 6.3 Many hospital workers earn low wages

It is only recently that wages for hospital workers have been brought to a level approaching those paid in industry. However, for the unskilled the maximum rates still require improvement. For these people in particular any deduction from their wages will cause some degree of hardship. It should also be borne in mind that these groups can ill-afford the required contributions toward a retirement fund. The full significance of this becomes more apparent when it is realized that this group represents half of the total employees. (Table III)

### 6.4 The outlook for hospital employees is bright

Up to now unemployment has been virtually unknown and the sixties were a period of change as well as growth. Changes which displace workers are known well before the event. Natural turnover and absorption to other areas take care of the affected workers.

We can see a growing demand for hospital employees and would refer you for confirmation to a recent study conducted by the Department of Manpower and Immigration.

### 6.3 Plusieurs des employés d'hôpitaux gagnent de faibles salaires

Ce n'est que récemment que les salaires des employés d'hôpitaux ont été rajustés pour atteindre un niveau approchant celui des salaires versés dans l'industrie. Cependant, pour les travailleurs non spécialisés, les taux maxima laissent encore à désirer. Pour ces personnes, en particulier, toute déduction dans leurs salaires va se traduire par un certain degré de privation. Il faudrait également se rappeler que ces groupes de travailleurs peuvent difficilement se permettre de verser les cotisations nécessaires à la constitution d'un fonds de pension. Le poids de cet argument devient encore plus significatif lorsque l'on prend conscience du fait que ce groupe de travailleurs représente la moitié de l'ensemble des employés d'hôpitaux (Tableau III).

### 6.4 Les perspectives s'annoncent intéressantes pour les employés d'hôpitaux

Jusqu'à maintenant, le chômage n'a à peu près pas touché le secteur hospitalier; les années 60 se sont avérées une période de changement aussi bien que de croissance. Les changements qui ont pour effet de déplacer des travailleurs, sont connus longtemps avant qu'ils ne surviennent. C'est par l'intermédiaire du processus normal de mobilité que les travailleurs touchés par les changements en question s'intègrent à nouveau dans le système.

Nous pouvons entrevoir une demande croissante d'employés d'hôpitaux et, pour vous en convaincre, nous vous référerons à une étude récente effectuée par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

## 7. Anticipated Changes Deriving from the Proposed Plan

### 7.1 Comprehensive hospital benefits already exist

Through a combination of custom and benefit plans the hospital worker is well protected. Protection must reflect the peculiar conditions in the industry, some of which have been noted in previous sections. Better employment benefits are desired by all workers. But because of relatively low pay the hospital worker has to curb this desire and can afford to pay only for basic coverage which is designed to fill his particular needs.

### 7.2 Proposals have little value to hospital workers

"Unemployment Insurance In The '70's" offers these benefits—unemployment insurance, sickness income, pregnancy income, retirement income.

Unemployment insurance is of little or no value to the hospital worker. There is no unemployment. None is anticipated.

Sickness income is provided from day one for many hospital employees. Days are earned and accumulated through length of service up to a usual maximum of at least 20 weeks at full pay. On termination there may be a payment in lieu of unused sick days. The employee pays no premium for these benefits.

## 7. Changements anticipés découlant du régime proposé

### 7.1 Les employés d'hôpitaux disposent déjà d'un régime complet d'indemnisation

L'employé d'hôpital est déjà bien protégé au moyen de régimes d'indemnisations auxquels s'ajoutent les traditions en vigueur dans le milieu hospitalier. Un régime de protection doit être adapté aux conditions particulières que connaît une industrie; nous avons mentionné certaines de ces caractéristiques dans les sections précédentes. Tous les travailleurs sont désireux de bénéficier de meilleurs avantages d'emploi. Cependant, du fait que les employés d'hôpitaux retirent des salaires relativement peu élevés, ils se doivent de contenir leurs ambitions; ils ne peuvent donc se permettre de souscrire qu'à un régime d'indemnisation de base répondant à leurs besoins bien précis.

### 7.2 Les propositions présentent peu d'intérêt pour les employés d'hôpitaux

«L'Assurance-chômage au cours des années 70» propose les indemnités suivantes: assurance-chômage, prestations de maladie, prestations de grossesse, prestations de retraite.

L'assurance-chômage offre peu ou pas d'intérêt pour l'employé d'hôpital. Le chômage ne touche pas ce secteur et on prévoit qu'il en sera de même à l'avenir.

Pour plusieurs des employés d'hôpitaux, des prestations de maladie sont versées dès le premier jour d'absence. En fonction de la durée de ses services, on octroie à l'employé d'hôpital des jours de maladie qui s'accumulent jusqu'à un maximum normal de 20 semaines et ce,



By contrast the proposed plan calls for a two week waiting period before income is paid. The proposed maximum coverage is 15 weeks at 66 $\frac{2}{3}$  per cent. The two-week waiting period could be particularly hard on lower income workers.

Only for employees with short term service and suffering from the rare illness which extends for more than two weeks would the proposals be more advantageous than existing plans.

Maternity income benefits are generally not paid. However if an employee has accumulated a substantial termination cash benefit in a sick leave plan and retires, the plan would in effect provide maternity income.

Many hospital workers are covered by extended sickness and accident income insurance. The total cost of this coverage is about 1 per cent of payroll, usually shared equally by employees and employer. The proposals do not provide long term income continuance.

Retirement plans are available throughout the hospital industry.

The proposed retirement benefit is small and restricted to those who are between 65 and 70 years of age and voluntarily retire and draw the Canada or Quebec pension. Hospital employees must compulsorily retire at age 65, so this benefit would not be available to them. If the intent is to simply build a bridge to the Canada Pension Plan, advancing the pension payout period by three weeks will provide this benefit to hospital employees.

à plein salaire. En quittant son emploi, la personne peut recevoir une somme représentant la valeur des jours de maladie non utilisés. L'employé ne verse aucune cotisation pour bénéficier de ces avantages.

Par contre, le régime proposé prévoit une période d'attente de deux semaines avant le versement des premières indemnités. On propose également, de limiter le versement d'indemnités, représentant 66-2/3 p. 100 du salaire, à une période maximum de 15 semaines. La période d'attente de deux semaines pourrait s'avérer particulièrement pénible pour des travailleurs à faible revenu.

Le régime proposé ne serait plus avantageux que les régimes actuels que pour les employés ayant des états de service relativement courts et souffrant d'une maladie dont la durée s'étend à plus de deux semaines, ce qui est assez rare.

On ne verse généralement pas de prestations de grossesse. Cependant, si une employée a accumulé une somme substantielle sous forme de jours de maladie non utilisés lors de son départ et qu'elle quitte son emploi, le régime actuel octroierait en réalité de cette façon une certaine forme de prestations de grossesse.

Plusieurs employés d'hôpitaux sont assurés contre des périodes prolongées de maladie et contre les accidents. Le coût total de cette protection s'établit à environ un pour cent du salaire de base et, ordinairement, ce coût est partagé à part égale entre l'employeur et l'employé. Le régime proposé ne prévoit pas de versement de prestations pour des périodes prolongées.

Des régimes de pensions de retraite sont disponibles dans l'industrie hospitalière.

Les prestations de retraite proposées sont peu élevées et ne s'appliquent qu'à ceux qui ont entre 65 et 70 ans, qui prennent leur retraite d'une façon volontaire et qui retirent une pension en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec. Comme les employés d'hôpitaux sont forcés de prendre leur retraite à l'âge de 65 ans, ils ne pourraient se prévaloir de cette disposition du régime proposé. Si on veut tout simplement par là suppléer au Régime de pensions du Canada, il ne suffirait que d'avancer de trois semaines le versement de la pension pour que les employés d'hôpitaux puissent en bénéficier.

### 7.3 Hospital workers could have grounds for resentment

A few hospitals workers may desire the new program and it is the policy of the C.H.A. that they be given the opportunity to bargain with management for this coverage.

However, most employees have no need for unemployed insurance. The other proposed coverages are generally less desirable than those already in force. If the employee was compelled to join the proposed scheme the present plans would probably be dropped. It does not appear possible to successfully integrate the existing and proposed sickness income plans, for example. Double premiums for a single benefit would bear heavily on the lower income groups. In existing plans where no premium is taken out of salaries the salaries are correspondingly lower. Thus for these plans there would in effect be a double premium situation.

A second ground for resentment concerns the possibility of perverse flow of the lowly paid hospital workers

7.3 Il se pourrait que le régime proposé donne lieu à un certain ressentiment chez les employés d'hôpitaux

Il se peut que quelques employés d'hôpitaux veuillent adhérer au nouveau régime; l'Association des hôpitaux canadiens a pour politique de permettre aux intéressés de négocier cette possibilité avec l'administration.

Cependant, la plupart des employés n'ont aucun besoin de l'assurance-chômage. Les autres avantages offerts par le régime proposé sont en général moins intéressants que ceux qu'offrent les régimes déjà en vigueur. Si les employés étaient forcés d'adhérer au régime proposé, on abandonnerait probablement les régimes actuels. Par exemple, il ne semble pas qu'il soit possible de procéder avec succès à l'intégration des régimes actuels et proposés de prestations de maladie. Le versement d'une double cotisation pour une même protection constituerait un lourd fardeau pour les personnes à faible revenu. D'après les régimes actuels en vertu desquels aucune cotisation n'est déduite du salaire, les salaires en question sont en fait proportionnellement moins élevés. Par conséquent, en

incomes. Attention has been directed to those groups who have, in the face of government pleas for moderation, raised their wage rates sharply to levels of \$10,000, \$15,000 and even over \$20,000 per day. Many of these groups expect seasonal or between-projects unemployment. Many prefer considerable unemployment rather than accept work below high wage rates. Hospital employees, including management, might resent contributing to unemployment insurance benefits which could exceed their own salaries, especially if these payments go to people who earn more in a few weeks than the hospital workers do in a full year.

#### 7.4 Hospital care or costs could be adversely affected

If coverage of hospital employees becomes compulsory and if we were to assume that this additional expense was a recognized budget expense, then at the rate of 1.23 per cent of payroll the employers cost would probably be about \$17½ million in 1970 for the hospitals of Canada. In the light of the growing practice to have the employer absorb both his and the employees' share of the cost of fringe benefit programs the cost of unemployment insurance would very shortly be doubled to \$35 million. If on the other hand these costs were absorbed by the individual hospitals as a result of provincial fiscal policy then it would be necessary to reduce the quality and quantity of health care.

Costs per patient day are running at about \$46. Thus \$17½ million is equivalent to about 380,000 patient days; \$35 million is equivalent to about 760,000 patient days. With the increasing budget restriction imposed by both the federal and provincial governments it must be expected that the additional funds to meet the cost of unemployment insurance would have to be found within the allowed percentage budget increase, thereby further affecting the quality and quantity of patient care.

### 8. Potential Undesirable Effects

#### 8.1 A large pool of trained labour hangs over hospitals

The hospital industry depends heavily on female personnel. Thus many workers leave the industry to raise families, with the ever present possibility of returning to work. It will be most difficult to ensure that married women are true members of the labour force, should they become unemployed. Even if this can be determined, a returning married woman might displace a single person who would then be routinely eligible for unemployment benefits.

ce qui a trait à ces régimes, on ferait face en réalité à une situation où il y aurait double cotisation.

Un deuxième facteur qui pourrait donner lieu à du ressentiment chez les employés d'hôpitaux, est lié à la possibilité que s'effectue un transfert de revenu au détriment des employés d'hôpitaux que nous considérons comme des travailleurs à faible revenu. Nous avons déjà fait allusion aux groupes de travailleurs qui, en dépit des appels à la modération de la part du gouvernement, ont obtenu des hausses de salaires qui leur ont permis d'atteindre des niveaux de revenus annuels de \$10,000, \$15,000 et même au delà de \$20,000. Plusieurs salariés faisant partie de ces groupes de travailleurs sont susceptibles d'être touchés par du chômage saisonnier ou occasionnel. Plusieurs d'entre eux préfèrent connaître des périodes prolongées de chômage plutôt que d'accepter du travail à des salaires inférieurs à ceux que nous venons de mentionner. Les employés d'hôpitaux, y compris ceux de l'administration, pourraient trouver injuste de contribuer aux prestations d'assurance-chômage dont le niveau pourrait excéder leurs propres salaires, en particulier si ces prestations étaient versées à des gens qui gagnent plus en quelques semaines que ce que retirent les employés d'hôpitaux en une année.

7.4 Effets défavorables qui pourraient en résulter pour les services de santé ou le coût de ces services

Si les employés d'hôpitaux étaient forcés d'adhérer au régime et si nous supposons que le déboursé additionnel devenait une dépense budgétaire reconnue, alors, au taux de 1.23 p. 100 de la masse des salaires, le coût pour l'employeur s'établirait à environ \$17.5 millions en 1970 pour l'ensemble des hôpitaux canadiens. Par suite de l'usage de plus en plus courant voulant que l'employeur absorbe la part du coût des avantages marginaux revenant à l'employé en plus de sa propre quote-part, le coût de l'assurance-chômage serait donc appelé à doubler sous peu pour atteindre \$35 millions. Si, d'autre part, ces coûts devraient être absorbés par les hôpitaux par suite des politiques fiscales pratiquées par les gouvernements provinciaux, il deviendrait alors nécessaire de réduire la quantité et la qualité des services de santé.

Les coûts par patient atteignent environ \$46 par jour. Par conséquent, une somme de \$17.5 millions représente environ 380,000 patients-jours alors qu'un montant de \$35 millions équivaut à 760,000 patients-jours. Compte tenu des restrictions budgétaires croissantes décrétées par les gouvernements fédéral et provinciaux, il faudrait s'attendre à ce que les sommes nécessaires pour couvrir le coût de l'assurance-chômage soient prélevées à même les hausses accordées dans les budgets des hôpitaux, ce qui aurait aussi pour effet d'influer sur la qualité et la quantité des soins dispensés aux patients.

### 8. Possibilités de conséquences peu souhaitables

#### 8.1 Les hôpitaux disposent d'un réservoir important de main-d'œuvre qualifiée

Le personnel féminin compte pour une très large proportion du personnel total dans le secteur hospitalier. Par conséquent, plusieurs des membres du personnel des hôpitaux quittent leur emploi pour élever leurs familles mais il demeure toujours possible que ces personnes reviennent sur le marché du travail. Il va s'avérer des plus difficiles de s'assurer que les femmes mariées font réellement partie de la main-d'œuvre, dans l'éventualité



The hospital industry probably has more than its share of part time workers who could put forth an apparent desire for full time work. There are many trained for hospital work who are engaged in other activities. These persons could generate unemployment by attempting to return to the hospital industry.

Thus the hospital industry should not be looked upon as a certain net contributor to the Unemployment Insurance Fund. If hospital salaries become relatively higher and if unemployment benefits become more attractive, the hospital industry could turn out to be a severe drain on the Fund.

## 8.2 Hospitals presently absorb considerable unemployment

Hospital workloads vary from season to season, with slow periods in the summer and at year end. These slow periods reflect hospital staff vacations. The preferences of patients and doctors are also important factors.

At present hospital employees are carried through slow periods.

Data on workload variations are not conclusive but the indications are that workload variations are sufficient that a significant degree of unemployment is absorbed by hospitals. (Tabl IV).

U.S. data are available on a monthly basis. Despite the averaging out among individual hospitals there is a definite lowering of workload, as measured by bed occupancy rates, during the summer vacation and Christmas seasons.

Canadian data are available on a quarterly basis. When compared to U.S. monthly data averaged on a quarterly basis, it appears that Canadian workload variations are at least as large as in the U.S.

The data do not prove the existence of potential unemployment but do suggest the strong possibility that there would be significant unemployment if hospitals were to change to a policy of laying off unneeded workers during slow periods.

It is interesting to note the seasonal layoff incentives potentially available to both employers and employees under Phase I of the proposed scheme.

Phase I proposes that a laid off employee would wait two weeks before collecting a benefit. At the end of this time a benefit equal to two full weeks earnings would be

où celles-ci se déclarent en chômage. Même si on pouvait arriver à trancher cette question, il se pourrait qu'en retournant au travail, une femme mariée prenne la place d'une personne célibataire qui deviendrait alors automatiquement admissible aux prestations de chômage.

Le secteur hospitalier a probablement plus que sa part de travailleurs à temps partiel qui pourraient manifester le désir d'occuper un emploi à plein temps. Plusieurs personnes ayant une formation leur permettant de travailler dans le secteur hospitalier, occupent en fait des emplois dans d'autres secteurs d'activité; ces personnes pourraient devenir une source de chômage si elles essayaient de revenir dans le secteur hospitalier.

Par conséquent, il ne faudrait pas présupposer que les contributions versées par le secteur hospitalier à la Caisse de l'assurance-chômage vont nécessairement constituer un apport net de fonds à cette Caisse. Si les salaires deviennent relativement plus élevés dans les hôpitaux et si les prestations de chômage deviennent plus attrayantes, il se pourrait fort bien que le secteur hospitalier devienne une source importante de sortie de fonds pour la Caisse de l'assurance-chômage.

## 8.2 Les hôpitaux absorbent actuellement un chômage considérable

Les taux d'occupation dans les hôpitaux varient d'une saison à l'autre, avec des périodes de ralentissement en été et en fin d'année. Ces phases de ralentissement correspondent à la période des vacances du personnel hospitalier. Les préférences des patients et des médecins s'avèrent aussi des facteurs importants dans ce processus de ralentissement.

À l'heure actuelle, les employés d'hôpitaux ne sont pas touchés par les périodes de ralentissement.

Les données sur les variations dans les taux d'occupation des hôpitaux ne permettent pas de tirer une conclusion décisive mais ces variations sont suffisantes pour indiquer que les hôpitaux absorbent un volume non négligeable de chômage (Tableau IV).

Des données américaines sont disponibles sur une base mensuelle. En dépit de l'utilisation d'une moyenne basée sur l'expérience de divers hôpitaux, on peut noter une diminution marquée de l'activité dans les hôpitaux, mesurée à l'aide des taux d'occupation des lits, au cours de la période des vacances d'été et de Noël.

Des données canadiennes sont disponibles sur une base trimestrielle. Si l'on calcule des moyennes trimestrielles à partir des données mensuelles américaines et qu'on les compare aux données canadiennes, on constate que les variations dans les taux d'occupation sont au moins aussi élevées au Canada qu'aux États-Unis.

Ces données ne prouvent pas l'existence d'un potentiel de chômage mais elles laissent clairement à penser qu'un changement dans la politique pratiquée par les hôpitaux amenant ceux-ci à congédier le surplus de personnel en période de ralentissement, constituerait une source importante de chômage.

Il est intéressant de souligner que la Première Phase du régime proposé contient des stimulants, éventuellement disponibles pour les employeurs et les employés, en faveur de mises à pied saisonnières.

D'après la Première Phase, il est proposé qu'un employé mis à pied serait soumis à une période d'attente de deux semaines avant de recevoir des prestations. À la



TABLE IV

Adult and Children Bed Occupancy Rates  
April 1969-March 1970

Year Month	Canada		U.S.	
	Short term quarterly average	long term quarterly average	quarterly average of monthly averages	Monthly average
1969 April.....	81.8%	90.5%	78.3%	79.4%
May.....				77.9
June.....				77.6
July.....	76.0	83.1	76.1	76.2
August.....				75.3
September.....				76.8
October.....	66.7	77.6	76.0	77.8
November.....				78.0
December.....				72.2
1970 Jan.....	83.1	89.3	80.1	80.6
February.....				83.4
March.....				76.3

Sources: Calculations base on Hospital Information System data for Canada and Hospital Administrative System data for the U.S.

paid, with no refunding of benefits required if a job is secured immediately thereafter. An employee must have worked twenty out of the previous fifty-two weeks to fully qualify for this benefit.

It would appear from the previous discussion of seasonal workloads that some employees could be laid off in the summer and winter for three week periods in each layoff and with twenty weeks employment preceding each layoff.

The employer would save six weeks pay over the year. If layoffs were sufficient to increase the employer's unemployment insurance cost due to the proposed high turnover rating the saving would be little affected, as shown by the calculations below for an employee earning \$90 per week.

employer's saving of salary at \$90 per week for 6 weeks (excluding fringes).....	\$ 540.00
employer's unemployment insurance cost for year at high turnover rating.....	\$ 56.16
at low turnover rating.....	28.08
	\$ 511.92

The employer's annual cost for a \$90 per week employee is \$4,680.00, of which \$511.92 represents 10.9 percent.

TABLEAU IV

Taux d'Occupation des Lits d'Hôpitaux pour Adultes et Enfants, Avril 1969 à Mars 1970

Année/Mois	Canada		États-Unis	
	Moyenne trimestrielle à court terme	Moyenne trimestrielle à long terme	Moyenne trimestrielle basée sur des moyennes mensuelles	Moyenne mensuelle
1969 Avril.....	81.8	90.5	78.3	79.4
Mai.....				77.9
Juin.....				77.6
Juillet.....	76.0	83.1	76.1	76.2
Août.....				75.3
Septembre.....				76.8
Octobre.....	66.7	77.6	76.0	77.8
Novembre.....				78.0
Décembre.....				72.2
1970 Janvier.....	83.1	89.3	80.1	80.6
Février.....				83.4
Mars.....				76.3

SOURCE: Calculs basés sur des données de l'Hospital Information System au Canada et données de l'Hospital Administrative aux États-Unis.

fin de cette période, on lui verserait une prestation égale à deux semaines complètes de salaires sans que le chômeur n'ait à effectuer un quelconque remboursement advenant qu'il se trouve un emploi immédiatement après avoir reçu cette somme. L'employé doit avoir travaillé pendant 20 des 52 semaines précédant sa mise à pied pour être pleinement admissible à cette disposition.

Il semblerait, d'après la discussion précédente concernant les taux saisonniers d'occupation dans les hôpitaux, que des employés pourraient être mis à pied au cours de l'été et de l'hiver pour des périodes de trois semaines dans chacun des cas, chacune des mises à pied étant précédées d'une durée d'emploi de 20 semaines.

L'employeur épargnerait ainsi six semaines de salaires au cours de l'année. Si le nombre des mises à pied était suffisant pour accroître la quote-part de l'employeur à l'assurance-chômage en vertu de la règle de proportionnalité qu'on se propose d'introduire, l'épargne réalisée par l'employeur n'en serait que légèrement affectée, comme le montrent les calculs présentés ci-dessous pour un employé gagnant \$90.00 par semaine.

Épargne réalisée par l'employeur sous forme de 6 semaines de salaires à \$90.00 par semaine (excluant les avantages marginaux).....	\$ 540.00
Quote-part annuelle de l'employeur à l'assurance-chômage	
Taux élevé de mises à pied.....	\$ 56.16
Taux peu élevé de mises à pied.....	28.08
	\$ 511.92

Le coût annuel d'un employé gagnant un salaire de \$90.00 par semaine s'établit à \$4,680.00 pour l'employeur; le montant de \$511.92 représente 10.9 p. 100 de cette somme.

Let us now consider the effect of two three-week lay-offs on a typical hospital employee living in Ontario and earning \$90 per week.

	Income Per Working Week	Income Per Lay-off Week
	\$	\$
Gross salary.....	90.00	—
2 weeks vacation pay pro-rated.....	—	30.00
Unemployment benefit pro-rated.....	—	60.00
	90.00	90.00
<i>Less</i>		
Annual income tax pro-rated (ignoring tax deductible pension contributions if any).....	-14.15	-14.15
Hospital and medical—		
$\frac{1}{2}$ premium.....	-1.56	—
whole premium.....	—	-3.12
Canada Pension Plan.....	-1.41	—
Sickness and Accident income to age 65— $\frac{1}{2}$ premium.....	-0.45	—
Group life insurance— $\frac{1}{2}$ premium.....	-0.20	—
Private pension plan.....	-3.15	—
Take home pay.....	\$69.08	\$72.73
<i>Less</i>		
Nominal cost of transportation to and from work and meals at work.....	5.00	—
Take home pay after working expenses.....	64.08	72.73

The data suggest that the employee would be better off financially as well as gaining more time off if he were to accept two three-week layoffs per year rather than one two-week vacation.

The employee could improve his cash position by limiting each layoff to 15 days rather than 21 days. A four-week vacation period, common in the hospital industry, would also provide more cash in lieu of vacation time.

At the present the employee might not be covered under group life and income insurance plans during layoff. Pension plans can be held in abeyance.

Most hospitals probably could not pay cash in lieu of paid vacation. Adjustments would be required in hospital plan regulations and union contracts.

These strong incentives could be positively channelled to encourage hospital managements and workers to improve control over variable labour cost. However there is no doubt that, whatever the benefit in this direction, it would be gained at the Unemployment Insurance Fund's expense.

Examinons maintenant l'effet de deux mises à pied de trois semaines pour un employé d'hôpital typique vivant en Ontario et gagnant \$90.00 par semaine.

	Revenu par semaine de travail	Revenu par semaine de mise à pied
	\$	\$
Salaire brut.....	90.00	—
Salaire pour deux semaines de vacances au prorata.....	—	30.00
Prestations de chômage au prorata.....	—	60.00
<i>Moins</i>		
Impôt annuel sur le revenu au prorata (abstraction faite des contributions déductibles du revenu à un régime de pension, le cas échéant)	-14.15	-14.15
Assurance—soins médicaux et assurance-hospitalisation—		
Demi-prime.....	-1.56	—
Prime totale.....	—	-3.12
Régime de pensions du Canada.....	-1.41	—
Assurance salaire en cas de maladie et accident jusqu'à 65 ans—demi-prime.....	-0.45	—
Assurance-vie de groupe—demi-prime.....	-0.20	—
Régime privé de pension.....	-3.15	—
Salaire net.....	69.08	72.73
<i>Moins</i>		
Coût nominal du transport au travail aller et retour et coût des repas pris au travail.....	5.00	—
Salaire net, déduction faite des dépenses occasionnées par le travail.....	64.08	72.73

Ces chiffres indiquent qu'il serait financièrement plus avantageux pour le travailleur, en plus de jouir d'un congé plus long, d'accepter deux mises à pied de trois semaines par année plutôt qu'une vacance de deux semaines.

Le travailleur pourrait améliorer sa position financière en limitant chacun des congés à 15 jours plutôt qu'à 21 jours. Une période de quatre semaines de vacances, comme cela se pratique couramment dans le secteur hospitalier, se traduirait également pour l'employé par un apport financier plus élevé en remplacement du temps de ses vacances.

A l'heure actuelle, il se pourrait que l'employé ne soit pas couvert, au cours d'une mise à pied, par l'assurance-vie de groupe et les régimes d'assurance-salaire. Les contributions au régime de pension peuvent être suspendues.

La plupart des hôpitaux ne pourraient probablement pas effectuer un versement en espèces en remplacement des vacances payées. Il faudrait procéder à des ajustements dans les contrats collectifs et dans les dispositions des régimes d'assurance-hospitalisation.

Ces stimulants puissants pourraient être utilisés d'une façon positive pour inciter les administrateurs et les employés d'hôpitaux à exercer un meilleur contrôle des coûts variables que représente le facteur travail. Cependant, il n'y a aucun doute que, quel que soit l'avantage dans ce domaine, il ne saurait être acquis qu'au détriment de la Caisse de l'assurance-chômage.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Wednesday, October 21, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 4

Le mercredi 21 octobre 1970

Président: David Weatherhead

Government  
Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## **Labour, Manpower and Immigration**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

## **Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration**

Respecting the White Paper  
on Unemployment Insurance

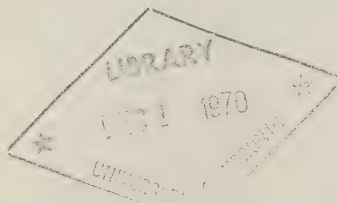
Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance  
and Messrs.

Alexander  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne

Goode  
Forrestall  
Francis  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* David Weatherhead

*Vice-président:* Arthur Portelance  
et Messieurs

Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)  
McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy

Paproski  
Perrault  
Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Goode replaced Mr. Borrie on October 21, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Goode remplace M. Borrie le 21 octobre 1970.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

(7)

Wednesday, October 21, 1970.

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 3.40 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Broadbent, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Also present:* Messrs. Morrison and Ritchie, M.P.'s.

*Witnesses:* From the Life Underwriters Association of Canada: Messrs. Robert A. Mitchell, Past-Chairman, Board of Directors; Alex. W. Lingard, Executive Director.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Messrs. Mitchell and Lingard to the members of the Committee.

Mr. Mitchell made a brief statement, supporting it with statistical data, which was circulated to the members of the Committee.

Before questioning commenced,  
On motion of Mr. Francis,

*Resolved:* That the brief submitted by the Life Underwriters Association of Canada in English only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-19*)

Mr. Mitchell responded to questions.

On motion of Mr. Francis:

*Resolved:* That reasonable travelling and living expenses be paid to Messrs. Robert A. Mitchell and R. L. Kayler who had been requested to appear as witnesses before this Committee on Friday, October 16, 1970, in the matter of its Order of Reference, dated October 9, 1970, but due to unusual circumstances, the Committee could not meet to hear the said witnesses.

On motion of Mr. Broadbent,

*Resolved:* That briefs submitted by persons and/or organizations not appearing before the Committee be printed, as appendices to this Committee's Minutes of Proceedings and Evidence.

Mr. Mitchell agreed to provide the Committee with information on pregnancy benefits covering 6-week periods and 15-week periods as proposed in the White Paper.

There being no further questioning, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their presentation.

At 5.42 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2.30 p.m. on Thursday, October 22, 1970.

Le greffier du Comité  
Santosh Sirpaul  
Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

(7)

Le mercredi 21 octobre 1970.

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 3 h 40 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Broadbent, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Autres députés présents:* MM. Morrison et Ritchie.

*Témoins:* De l'Association des assureurs-vie du Canada: MM. Robert A. Mitchell, ancien président, conseil d'administration; Alex. W. Lingard, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente MM. Mitchell et Lingard aux membres du Comité:

M. Mitchell fait lecture d'un bref exposé qu'il appuie de données statistiques. Son texte est de plus distribué aux membres du Comité.

Avant d'entreprendre l'interrogatoire, sur proposition de M. Francis,

*Il est résolu:* Que le mémoire rédigé en anglais seulement et présenté par l'Association des assureurs-vie du Canada soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice A-19*).

M. Mitchell répond aux questions.

Sur proposition de M. Francis:

*Il est résolu:* Que des sommes raisonnables pour couvrir les frais de subsistance et de déplacements, soient versées à MM. Robert A. Mitchell et R. L. Kayler à qui on a demandé de comparaître comme témoins devant le Comité le vendredi 16 octobre 1970, sur la question de l'ordre de renvoi du 9 octobre 1970. Mais à cause de circonstances incontrôlables, le Comité n'a pu se réunir pour entendre les témoins en question.

Sur proposition de M. Broadbent,

*Il est résolu:* Que les mémoires présentés par des personnes et/ou des organismes qui ne témoignent pas devant le Comité, soient imprimés en appendice aux procès-verbaux et témoignages du Comité.

M. Mitchell convient de fournir au Comité des renseignements sur les prestations de maternité pour des périodes de 6 semaines et de 15 semaines telles que proposées dans le Livre blanc.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins.

À 5 h 42 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 2 h 30 de l'après-midi, le jeudi 22 octobre 1970.



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 21, 1970

• 1540

[Text]

**The Chairman:** Order, please. We are happy to have with us this afternoon a delegation from The Life Underwriters Association of Canada. On my immediate right is Mr. Robert A. Mitchell, the Past Chairman of the Board of Directors of this Association and to his right is Mr. Lingard, the Executive Director and General Manager of the Association. Mr. Mitchell, I wonder if you would give us a short opening statement.

**Mr. Robert A. Mitchell (Past Chairman, Board of Directors, The Life Underwriters Association of Canada):** Thank you, Mr. Chairman and gentlemen. First of all we do want to thank you for giving us the opportunity to appear. As you probably know we were up here on Friday last but because of the events that took place then, we went back home and we are back today.

Hopefully your minds are not already made up as to what is to be done in this Unemployment Insurance White Paper because we would hate to think we are coming here again merely to go through an exercise in futility. I should say initially that as an association we are not at all concerned about the unemployment insurance part of the White Paper. We feel this is right and proper and perhaps beyond our terms of reference. But we have, I think, quite a few thoughts about the advisability or otherwise of the Unemployment Insurance Act including sickness benefits, pregnancy benefits and retirement benefits which we think have no place at all in this type of legislation.

I should say that as a life underwriters' association, we have no connection other than through licensing with the life insurance companies; therefore we disassociate ourselves completely from the brief that was presented by the CHIA earlier, not that we disagree with it, but it has nothing to do with our operations or the area in which we believe we belong. For example, we represent the salesmen, the agents who are dealing with the public and as such we think we are very much closer to what is happening in the marketplace and the attitudes of people than company representatives would have sitting in their head offices and so on, not that they do not have a role to play.

But in addition, my reason for being here specifically representing LUAC is because of the fact that in our organizational set-up, which is Kenneth Brown Associates, we act in a consulting capacity in the employee benefit field specifically and as such I spend a great deal of my personal time sitting in on union negotiations where things like sickness benefits and so forth are being designed and administered. We do an awful lot of investigating of costs and claims experience, setting of rates and dealing with insurance companies on making sure these are adequate and also in dealing with unions which when they bargain as you know, they bargain for so many cents per hour; obviously, if they are going to have something in a weekly indemnity benefit, they are going to want it to be a priority item in their program and if it

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 21 octobre 1970

[Interpretation]

**Le président:** A l'ordre, messieurs, s'il vous plaît. Nous accueillons cet après-midi des représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada. J'ai à ma droite, M. Mitchell, ancien président du Conseil d'administration de cette association; à sa droite se trouve M. Lingane, président exécutif et directeur général de cette association. Peut-être M. Mitchell peut-il faire une brève déclaration d'ouverture.

**M. Robert A. Mitchell (ancien président, Conseil d'administration, Association des assureurs-vie du Canada):** Merci, monsieur le président et messieurs. Tout d'abord, nous désirons vous remercier de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant vous cet après-midi. Comme vous le savez sans doute, nous étions déjà là vendredi dernier, mais à cause des événements qui ont eu lieu nous avons dû rentrer et revenir aujourd'hui.

Nous espérons que vous n'avez pas des idées arrêtées sur le Livre blanc sur l'assurance-chômage car nous estimerions alors que cela serait inutile de nous présenter devant vous aujourd'hui. En tant qu'association nous ne nous préoccupons pas du tout du côté assurance-chômage présenté dans le Livre blanc. Tous ces aspects nous semblent satisfaisants et de toute façon ne nous concernent pas. Cependant, nous avons tout de même notre opinion à émettre au sujet de certains aspects de la Loi sur l'assurance-chômage: doit-elle inclure les prestations de maladie, de maternité et de retraite? Nous ne le croyons pas.

L'Association des assureurs-vie du Canada n'est pas liée avec les compagnies d'assurance-vie sauf pour les accréditer. C'est la raison pour laquelle nous voulons nous dissocier complètement du mémoire qui vous a été présenté plus tôt par la CHIA. Non pas que nous soyons absolument opposés à ce qu'ils ont dit, mais nous pensons que cela ne nous concerne pas. Nous représentons les agents d'assurance qui traitent directement avec le public; ils dépendent de nous et nous pensons que nous sommes bien plus près des faits et nous savons mieux que les compagnies ce qui se passe directement auprès du public.

En outre, si je me trouve devant vous aujourd'hui c'est précisément parce que dans notre organisme nous agissons à titre d'agent consultatif dans les questions de prestations aux employés et j'ai donc passé beaucoup de temps à siéger lors de négociations syndicales où sont élaborés et mis en pratique les règlements concernant les prestations de maladie, etc. Nous faisons énormément d'enquêtes sur le coût des prestations, les réclamations, les taux de prestation; nous travaillons avec les compagnies d'assurances pour nous assurer que les prestations conviennent. Nous avons également eu affaire aux syndicats au cours des négociations. Pour eux la question des prestations est prioritaire et selon que celles-ci sont exagérées ou insuffisantes, cela influera sur les salaires.

Nous nous demandons si le Livre blanc ne bouleversera pas les programmes actuels. A la page 10 du Livre blanc

## [Texte]

is overpriced or underpriced it is going to have effect on the wage package.

We are very much concerned in where this new White Paper and what it contemplates is going to fit into the marketplace and existing plans. On page 10 of your White Paper it is indicated that the new plan is to run along at the same time with regular plans that are in existence at present. We think this is completely and utterly ridiculous, unless there is a better explanation as to how this is to be done. I know very well that industrial relations officers with whom I have been talking in the past few weeks and representatives of organized labour who have been in negotiating these plans just do not know where they fit and what is going to have to be done with the plans that are currently in effect.

To give you an illustration that is quite recent—as you know the medicare legislation was introduced at different times in the various provinces in Canada—at one of our plants when medicare was introduced, we had to work on the renegotiations of 23 separate labour agreements: that was for one client alone. We do not know to what extent the implementation of what is contemplated in this White Paper is going to do to existing labour agreements.

Apart from what we have said in our brief there are two references giving supporting data to back up a couple of our statements. I believe you have in front of you three sheets of paper to which I would like to refer at this time, preparatory to trying hopefully to answer any questions you may have with respect to our formal presentation.

On sheet 1 we are trying to demonstrate, hopefully effectively, what we believe to be the utter and complete inadequacy of the premium structure that is contemplated in the White Paper. If you look at the current premium position that we have demonstrated at the top of the page, taking a worker earning \$100 per week which is the maximum, the worker contribution is \$1.40 per week, the employer matches it which makes \$2.80, if you multiply that by 4½ weeks in a month you get a monthly premium of \$12.33. Under the present legislation it contemplates that the government is contributing 20 per cent of the cost, of the present unemployment insurance program, irrespective of these new benefits that are to be introduced. When we add that 20 per cent which is \$2.47, we now reach a monthly premium of \$14.80 for the existing benefits without any new ones being added.

Let us have a look at the proposed premium under Item 2: Unemployment Insurance, including these new disability, pregnancy and retirement benefits. Let us take the same worker earning \$100 a week: his contribution is a variable one, according to the White Paper, somewhere between 71 and 88 cents. We have taken a median, about halfway in between, so we hit 80 cents. The employer contribution, according to the White Paper, is going to vary depending upon the lay-off rate. We have set down the three different types of rates that might be payable: under a) the low lay-off rate; b) the high; and c) the average between the two. Going down the left side there, the range from 71 to 88 cents, if we take the median of 80 cents and add the worker contribution of \$1.60 it works out to \$6.93 a month. If we go to the high lay-off rate, the comparable figures are \$10.36 and the average, \$8.28.

## [Interprétation]

vous dites que ce nouveau régime va aller de pair avec d'autres régimes qui existent déjà à l'heure actuelle. Nous pensons que cela est absolument impossible et même ridicule à moins qu'on ne nous explique la façon dont cela pourrait se faire. Je sais très bien que les agents des relations industrielles avec qui j'ai pu parler au cours des dernières semaines et les représentants des syndicats qui ont négocié ces régimes, ne savent pas du tout comment on va réussir à concilier les deux régimes.

Pour illustrer ceci, je peux vous donner l'exemple de la Loi sur les soins médicaux mise en vigueur à différents moments selon les provinces. Nous avons dû travailler à la renégociation de 23 différents accords avec les syndicats. Nous ne savons donc pas dans quelle mesure la mise en œuvre de ce que vous proposez dans ce Livre blanc va nous obliger à revoir, à réviser les contrats qui existent avec les syndicats.

En plus de tout ce que nous disons dans notre mémoire, nous apportons deux ou trois autres documents ici qui appuient nos déclarations. Vous avez trois feuilles de papier devant vous, je vous demande de bien vouloir vous y reporter avant de nous poser des questions au sujet de notre mémoire.

À la première page nous essayons de montrer ce que nous pensons être l'inefficacité des propositions du Livre blanc en ce qui concerne les primes. En haut de la page nous considérons le cas d'un employé qui gagne \$100 par semaine, ce qui est le maximum, il paie une contribution de \$1.40 par semaine et l'employeur \$2.80. Le total représente \$12.33 mensuellement. En vertu de la législation actuelle, le gouvernement contribue une part qui correspond à 20 p. 100 sans tenir compte des nouvelles prestations qui seront versées. Donc si on ajoute ces 20 p. 100, c'est-à-dire \$2.47, on atteint un total mensuel de \$14.80 pour les prestations actuelles sans y ajouter de nouvelles.

Si l'on examine les propositions du Livre blanc, si donc on tient compte des prestations d'invalidité, de maternité, et de retraite, pour le même employé qui gagne \$100 par semaine, la cotisation va varier, d'après le Livre blanc, et se situer entre 71 ou 88 cents, soit une moyenne de 80 c. par semaine. L'employeur par contre verra varier sa part en fonction de la cote de mise à pied. Nous avons essayé d'établir trois différents taux en fonction d'un bas niveau de mises à pied, d'un niveau élevé ou au contraire d'un niveau moyen de mises à pied qui se situe entre les deux. Donc, à gauche pour un bas niveau de mises à pied, l'employé verse 80c. et l'employeur \$1.60, ce qui donne un total de \$6.93. Si l'on considère un taux de mises à pied très élevé le total est de \$10.36, et pour un taux peu élevé de \$8.28.

Donc, puisque maintenant il en coûte \$14.80 pour payer toutes les prestations nécessaires, comment peut-on espérer y arriver plus tard et même ajouter de nouvelles prestations pour une contribution de \$8.28? Si l'on considère un employé qui gagne \$150 par semaine, ce qui est le maximum, d'après le Livre blanc, les chiffres sont \$10.31, \$15.47 et \$12.35. En d'autres termes le chiffre moyen est \$12.35, soit seulement \$2.45 de moins que les cotisations à tout le régime d'Assurance-chômage.

Ce que nous disons donc c'est que ces chiffres cités par le Livre blanc ne sont pas réalistes à moins que de nouveaux groupes d'employés ne doivent souscrire au régime, par exemple les professeurs, les employés de



## [Text]

We are saying that if it cost \$14.80 before to provide only the unemployment insurance part excluding these new benefits, how in the world does anyone expect to provide not only the old but new ones for anything like \$8.23? If we carry this further to a worker earning \$150 a week, which would meet the maximum under the White Paper, you will see that the comparable figures are \$10.31, \$15.47 and \$12.35. In other words, your mean figure is \$12.35 which is only \$2.45 less than what is currently being charged for the whole unemployment insurance program.

So what we are saying is that these figures have to be unrealistic unless, perchance, by introducing the new groups of people which are now supposed to be covered under the White Paper on the premise that school teachers and civil servants and so on are no longer going to be immune from unemployment insurance—if that is just a bit of tinsel in order to have these people contributing, in other words it becomes a welfare program instead of an unemployment insurance program—then maybe this is the explanation. But if that is not the explanation, we do not see how these premium figures as contemplated on the White Paper can possibly cover it.

On page 2, we indicate the kind of premiums that are currently being paid in the marketplace for the disability benefit alone, and we have taken here four specific illustrations of my own personal clients or clients of our organization. In example 1, which is several thousand people with a benefit of \$100 per week, the monthly premium is \$10.80 per employee with a unit rate of \$1.08 per month for each \$10.00 of benefit.

## • 1550

Example 2 is a slightly different mix of several hundred people, all salaried, bargaining, predominately female, with a benefit of \$70 per week. The monthly premium there is \$4.20, which is obviously a long way from the other one with a unit rate of 60 cents. So there is quite a discrepancy in the rates currently being paid in the marketplace. The third illustration is all hourly, male employees with a benefit of \$75 per week with a monthly premium of \$6.45 or a unit rate of 86 cents, which is probably about half-way between Examples 1 and 2. Example 4 is of a large number of hourly and office-bargaining employees, about 60 per cent female with a benefit which is not a flat benefit such as the others which were \$100 a week, \$70 a week and \$75 a week. This one is earnings related and is provided a benefit of 60 per cent of earnings. There we have a monthly premium, as you can see in the two illustrations, of \$8.52 and \$12.78 and a unit rate of \$1.42.

Now we have not taken the worst possible illustration because we have some rates that run even higher than \$2. Our reason for introducing these as specifics is to indicate that even under the proposed premium structure it is not only inadequate as to the total package that is to be provided; i.e., the regular unemployment insurance benefits plus these new ones, but the part that relates to the disability benefits is also going to be grossly inadequate. So those are the figures.

There is one other item. On page 2 of our brief we indicated that we could perhaps provide some other fig-

## [Interpretation]

l'État, etc. Dans ce cas, l'assurance-chômage deviendra un service de bien-être. Sinon, nous ne voyons aucun moyen de concilier les chiffres que le Livre blanc espère atteindre avec les chiffres que nous avons établis.

A la page 2 nous essayons de montrer le genre de contribution payée à l'heure actuelle dans le monde du travail pour l'assurance-invalidité. Nous prenons ici des exemples précis parmi les clients de notre organisme. L'exemple numéro 1 concerne plusieurs milliers de personnes qui touchent des prestations de \$100 par semaine, chaque employé paie \$10.80 par mois, c'est-à-dire une contribution de \$1.08 pour une prestation mensuelle de \$10.

Le deuxième exemple est un groupe un peu différent de plusieurs centaines de gens, tous salariés, soumis aux négociations collectives, avec une majorité de femmes, dont les prestations sont de \$70 par semaine. La prime mensuelle est de \$4.20, ce qui est évidemment très inférieur à celle de l'autre groupe qui était de 60 cents. Il y a donc des écarts appréciables dans les taux actuels. Le troisième exemple concerne les employés masculins payés dont les prestations sont de \$75 par semaine et dont la prime mensuelle est de \$6.45, soit un taux unitaire de 86 cents, à peu près à mi-chemin entre les exemples 1 et 2. Le quatrième exemple s'applique à un grand nombre d'employés payés à l'heure et négociant leur salaire au bureau, dont environ 60 p. 100 sont des femmes, qui ne touchent pas des prestations fixes comme les autres groupes qui touchaient \$100, \$70 et \$75 par semaine. Ces prestations sont reliées aux gains et représentent 60 p. 100 des gains. Nous avons une prime mensuelle, comme vous pouvez le voir dans les deux exemples de \$8.52 et de \$12.78 et un taux unitaire de \$1.42.

Nous n'avons pas mentionné le pire exemple possible parce que certains taux dépassent même \$2. Nous vous avons présenté ces exemples pour vous indiquer que, même en vertu du barème proposé, le régime est non seulement inadéquat dans son ensemble, à savoir les prestations d'assurance-chômage régulières en plus des nouvelles, mais que la partie qui se rapporte aux prestations d'invalidité sera aussi grandement inadéquate. Voilà donc les chiffres.

Il y a un autre point. A la page 2 de notre mémoire, nous indiquons que nous pourrions peut-être vous fournir certains autres chiffres pour corroborer ce que nous avançons et nous pourrions peut-être lire ce paragraphe ensemble. C'est à la page 2 de notre mémoire sous l'entête de: Prestations de maladie, article a. On y dit:

La participation financière de l'employeur aux prestations de maladie augmentera vraisemblablement si le régime privé est maintenu. (L'AAUC se fera un plaisir d'expliquer, au besoin, ce point de vue.)

Nous ne savons pas comment cette intégration se fera, si les autres régimes s'ajouteront à la Loi sur l'assurance-chômage ou s'il sera intégré ou s'il doit être intégré tout de suite. Toutefois, examinons le troisième exemple au haut de la page 2:

Les données de morbidité indiquent clairement qu'il y a un rapport entre la période d'une réclamation et le niveau des prestations. La période moyenne de réclamations augmente avec le niveau de prestations,



## [Texte]

ures to substantiate our point and maybe we could read this together. It is on page 2 of our brief, under sickness benefit, item (a). It says:

Employer costs for sickness benefits are likely to increase if the private plan is maintained. (LUAC will be pleased to elaborate this point if requested.)

The point here is that we do not know how this integration is to take place, whether the other plans are to be superimposed on top of the Unemployment Insurance legislation or whether it is to be integrated and if it is to be integrated just how. However, let us deal with this item or example marked 3 at the top of the page:

Morbidity experience clearly indicates a relationship between the length of a claim and the benefit level. As the benefit level increases so does the average claim length, as well as the incidence of claims. This can be readily illustrated by the following actual set of rates quoted by a major Canadian insurer last January for a group of several thousand hourly workers.

The rates quoted are monthly per \$10 weekly benefit (maximum 26 weeks) to commence on the 1st day of disability due to accident or the 8th day due to sickness:

—which is the normal type of benefit. If you will look at the level of benefit you will notice it shows \$55 a week, \$60, \$65 and \$70. The point we are trying to make here is that when you increase the benefit from \$55 to \$60 a week, the premium does not increase in proportion. You will notice that when you have a benefit of \$55 a week, the unit rate, which is \$1.22 for each \$10 of benefit, becomes \$1.28 per unit when it goes to \$60 a week, \$1.34 when it is \$65 a week and \$1.40 when it goes to \$70 a week.

We get the claims experience from our various clients on a quarterly basis and make reports back. These, of course, go to the union representatives, too, who are obviously interested in knowing whether they are getting the benefits they should from the package that has been negotiated. If there are people who are abusing it obviously they want to take steps to avoid this because there is no point wasting dollars in one area when they could be better used in others. The point we are making here is that as you increase the level of benefit this would happen if we are going to have private plans superimposed on top of governmental. If it is to be something different, I guess we would like some clarification, Mr. Chairman, if it is possible to give us this.

I was looking for examples. Suppose we take someone with a flat level of benefit of \$40 a week and he earns \$100 a week. Under the White Paper presumably he would get 66 2/3 per cent of \$100 a week or \$66.66. Does he get the \$40 that the company plan would provide on top of it?

**The Chairman:** I do not know whether you want an answer now, Mr. Mitchell, but our understanding during our hearings in recent weeks has been that the government's position would be that of second payer. It would pay the difference in your example between the \$66.67 and the \$40. It would pay the difference of \$27.

## [Interprétation]

tout comme la fréquence de réclamations. Cette tendance est bien illustrée par les taux cités par un assureur canadien important en janvier dernier pour un groupe de plusieurs milliers de travailleurs payés à l'heure.

Les taux cités sont les taux mensuels pour \$10 de prestations (maximum de 26 semaines) commençant le 1<sup>er</sup> jour d'invalidité causée par un accident ou le 8<sup>e</sup> jour d'invalidité causée par la maladie.

Ce qui est le genre normal de prestations. Vous remarquerez que le niveau de prestations est de \$55, \$60, \$65 et \$70 par semaine. Lorsque vous augmenterez les prestations de \$65 à \$100 par semaine, la prime n'augmente pas proportionnellement. Le taux unitaire qui est de \$1.22 par \$10 de prestations lorsque ces dernières sont de \$55 par semaine, passent à \$1.28 pour \$60 par semaine, à \$1.34 pour \$65 par semaine et à \$1.40 pour \$70 par semaine.

Nous obtenons nos données sur les réclamations de nos divers clients sur une base trimestrielle, à la suite de quoi nous rédigeons nos rapports, qui sont envoyés aux représentants des syndicats, qui sont, de toute évidence, intéressés à savoir qu'ils obtiennent les prestations qu'ils devraient obtenir. S'il y a des abus, ils veulent évidemment prendre les mesures nécessaires pour les enrayer parce qu'il est inutile de gaspiller des dollars dans un domaine si l'on peut les utiliser à bon escient dans d'autres. Le point que nous voulons souligner est que, à mesure que vous augmentez le niveau de prestations, c'est ce qui se passera si les régimes privés étaient surajoutés au régime gouvernemental. S'il doit en être autrement, je crois que nous aimerions avoir certaines précisions, monsieur le président, s'il vous était possible de nous les donner.

Je songeais à des exemples précis. Prenons l'exemple de quelqu'un qui jouit d'un niveau fixe de prestations de \$40 par semaine et qui gagne \$100 par semaine en vertu du Livre blanc, il recevrait 66 2/3 p. 100 de \$100 par semaine, soit \$66.66. Reçoit-il les \$40 que le régime de la société lui fournirait en plus?

**Le président:** Je ne sais pas si vous désirez obtenir une réponse maintenant, monsieur Mitchell, mais nous avons cru comprendre durant les séances que nous avons tenues au cours des dernières semaines que la position du gouvernement était celle de deuxième payeur. Il paierait la différence, dans votre exemple, entre \$66.67 et \$40, à savoir \$27.

## [Text]

**Mr. Mitchell:** In other words, what you are saying then is that you expect the unions to sit idly by and be contributing to two benefit structures when they can only really collect from one effectively.

**The Chairman:** Mr. Mitchell, we have been through this before, I am sure you have on some occasions, and we will get into this in the questioning, but do you have anything else you want to say to wind up your statement?

**Mr. Mitchell:** No, I think I will stop now and thank you very much.

**The Chairman:** Gentlemen, before going on with the questioning I would like to have the usual motion that the brief submitted by the Life Underwriters Association of Canada, in English only, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Who would like to start off the questioning this afternoon? Mr. Alexander?

**Mr. Alexander:** I want to say to the witness how much we appreciate, particularly the tables that have been brought to our attention. As far as I know we have had no other tables which try to unravel a very complex situation and I am very appreciative of these. The only other tables we have had were, I believe, Mr. Broadbent's.

He had some significant tables on whether, in fact, there was any benefit to the low income person as a result of the Unemployment Insurance proposals.

I would like to follow up the argument that you just had because I think it is important. I do not frankly know just what the government intends to do with respect to private plans as opposed to employer plans although the Chairman has given some indication what his feelings are in this regard and, of course, what the government's feelings are. Could you differentiate between the two possibilities: one, the superimposing aspect and the one which calls for integration. If you could perhaps clear this up for me in terms of some concrete illustrations, it may help us to try to unravel this situation.

**Mr. Mitchell:** Thanks very much. I am glad you have asked this question because this is hitting at the heart of our problems in our particular organization because we are being asked this very question by many of our clients. In other words, how does this thing work? I think we are saying that if it is fully integrated, in other words if there is this offset arrangement that the Chairman has indicated, then it is pretty obvious that at the next bargaining session they will do as you suggest, they will then cut back their private plan so that the base benefit will be paid through the governmental plan and then they will have something superimposed. How this will be done I do not know.

In the alternative, what they might do is, if you have a private plan you might give a larger percentage of benefit. As a matter of fact I did hear some figure of 83½ per cent benefit being paid, if there were a private plan. If this is so, I would be terribly alarmed because of the incidence of usage or abuse that would take place.

## [Interpretation]

**M. Mitchell:** Autrement dit, vous vous attendez à ce que les syndicats se taisent et contribuent aux deux régimes de prestations alors qu'ils ne pourraient en retirer en fait que d'un seul.

**Le président:** Monsieur Mitchell, nous en avons déjà discuté auparavant, je suis certain que vous en avez également discuté dans certaines occasions et nous aborderons le sujet lors de la période des questions, mais avez-vous quelque chose d'autre à ajouter pour terminer votre déclaration?

**M. Mitchell:** Non, je crois que c'est tout et je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Messieurs, avant de passer aux questions, j'aimerais entendre une motion pour que le mémoire de l'Association des assureurs-vie au Canada, présenté en anglais seulement, soit imprimé en appendice aux Procès-verbaux et témoignage d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**Le président:** Qui aimerait entamer la période des questions cet après-midi? Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** J'aimerais dire au témoin combien nous apprécions en particulier les tableaux qui nous ont été présentés. Autant que je sache, on ne nous a présenté aucun autre tableau pour éclaircir une situation très complexe, et je vous en suis reconnaissant. Les seuls autres tableaux que nous ayons vus étaient je crois, ceux de M. Broadbent. Il avait des tableaux précis qui voulaient déterminer si les propositions d'assurance-chômage représentaient un avantage pour les personnes à faible revenu.

J'aimerais poursuivre la discussion que vous aviez entamée parce que je crois qu'il s'agit d'un point important. En fait, je ne sais pas exactement ce que le gouvernement entend faire du régime privé par opposition au régime de l'employeur bien que le président nous ait donné une certaine indication de ses sentiments et des sentiments du gouvernement. Pourriez-vous établir une différence entre les deux possibilités, l'une étant de surajouter les deux régimes et l'autre de les intégrer. Si vous pouviez peut-être me fournir certains exemples concrets, cette situation pourrait s'en trouver d'autant éclaircie.

**M. Mitchell:** Merci beaucoup. Je suis heureux que vous m'ayez posé cette question parce qu'elle est le nœud de notre problème et parce qu'un grand nombre de nos clients nous ont posé cette même question. Autrement dit, que se passe-t-il? Si les régimes sont pleinement intégrés, autrement dit, si on adopte l'arrangement qu'a indiqué le président, il est alors assez évident qu'aux prochaines négociations, les syndicats réduiront leur régime privé de façon que les prestations de base soient versées en vertu du régime gouvernemental, en plus de quoi il y aura quelque chose de surajouté. Je ne sais pas comment on y parviendra.

De l'autre côté, si vous avez un régime privé, vous pourriez accorder un plus fort pourcentage de prestations. Enfin, j'ai entendu un chiffre de 83½ p. 100, s'il y avait un régime privé. Le cas échéant, je serais très alarmé à cause de la fréquence de l'utilisation ou des abus auxquels un tel arrangement pourrait donner lieu.



[Texte]

**Mr. Alexander:** How do you envisage excessive abuse in this regard?

• 1600

**Mr. Mitchell:** Well, in that morbidity table which we indicated, Table 3, you will notice that the rate per unit goes up as the benefit level goes up. What we find is that, as the level of benefit increases, the usage increases. I do not think this necessarily means that the higher-paid man is more likely to abuse the thing than the lower-paid man—maybe it is the level of benefit that causes this—but from the rate structure in Table 3, you can see that this is what the claims experiences indicated to insurance companies and why the cost goes up. So, if it is integrated in some manner like that, then, obviously, we are going to be back to the bargaining table, and we are going to have a great time trying to deal with it.

If, on the other hand, it is stacked, to me this is even worse because the element of abuse or usage, based on past experience, indicates that the cost will go sky-high. This is, in fact, what has happened and that is the reason for these illustrations.

I hope I have answered your questions.

**Mr. Alexander:** I think so.

Let me ask you this, then: what role do you think the government can play? If you bring out these shortcomings with respect to the private plan then what role do you think the government can play?

**Mr. Mitchell:** Without trying to tell them how to do their job, what I am suggesting here is that it should be very clearly enunciated how this thing is to be handled. In other words, is it to be stacked? If the answer to that is "no", let us say clearly, "no". If it is to be integrated, we should be told specifically how it is to be integrated.

**Mr. Alexander:** I see.

There was another problem which I feel that you have covered and which has been covered by a number of witnesses here, to the effect that, firstly, you are hampered by the lack of the tabling of the Minister of Health's paper with respect to his programs. Then I believe that you feel that if there is any extension of the unemployment insurance in any area, particularly extended sickness, pregnancy and retirement, that this is properly a function of his department, rather than that it be in an unemployment insurance plan?

**Mr. Mitchell:** I could not agree with you more. To me the things are mutually exclusive. They really do not fit at all.

We have not commented about the pregnancy benefits but, to give you a bit of an illustration there, I do not think there is a private plan in existence today that provides a pregnancy benefit for anything like 15 weeks. I think the maximum one that is provided in industry is for 6 weeks.

The experience of employers is that married women who have a family often do return to the work force, not always immediately, sometimes much later, and quite frequently to different employers. This, of course, has a bearing on this lay-off rate on which the premium is going to be based.

In other words, these three items of which we are speaking have no place at all in an unemployment insur-

[Interprétation]

**M. Alexander:** Comment entrevoyez-vous des abus excessifs dans ce sens?

**M. Mitchell:** Vous remarquerez au tableau 3 que les taux montent lorsque les prestations montent. Ce que l'on constate c'est que lorsque le niveau des prestations augmente, l'usage qu'on en fait augmente également. Cela ne veut pas dire que les gens qui gagnent le plus d'argent vont commettre plus d'abus que ceux qui en reçoivent moins; c'est peut-être le niveau des prestations qui en est la cause, mais d'après le tableau 3, vous pouvez voir que c'est ce que les réclamations ont indiqué aux compagnies d'assurance et c'est pourquoi le coût continue d'augmenter. De sorte que si les régimes sont intégrés, il va falloir revenir aux négociations et ce ne sera pas facile.

D'autre part, s'il est financé, ce serait encore pire car, il y aura énormément d'abus comme par le passé et le prix de revient montera en flèche. C'est en fait ce qui s'est produit et c'est pourquoi je vous ai donné ces exemples.

J'espère que j'ai répondu à vos questions.

**M. Alexander:** Je le crois.

Quel rôle croyez-vous le gouvernement peut jouer? Si vous faites état des défauts du régime privé, quel rôle le gouvernement peut-il jouer?

**M. Mitchell:** Sans leur dire comment faire le travail, je dirai qu'il faut exprimer clairement comment cela doit-être fait. En d'autres termes, est-ce que ça doit être financé? Si la réponse est «non» disons clairement non. Si les régimes doivent être intégrés, il faut préciser de quelle façon ce sera fait.

**M. Alexander:** Très bien.

Il y a un autre problème dont vous et d'autres témoins avez parlé à l'effet que premièrement, vous êtes handicapés parce que le ministre de la Santé n'a pas présenté de documents au sujet de ces programmes. De plus vous êtes d'avis que, s'il y a une extension de l'assurance-chômage dans quelque domaine que ce soit, ceux de la maladie, de la grossesse, ou de la retraite, il s'agit là de fonctions relevant du ministère de la Santé plutôt que de l'assurance-chômage?

**M. Mitchell:** Je suis tout à fait de votre avis. A mon sens, ces choses n'entrent pas du tout en ligne de compte.

Nous n'avons pas parlé des prestations de grossesse et je ne crois pas qu'il y ait un régime privé qui fournisse des prestations de grossesse pour une durée de 15 semaines. Je crois que le maximum prévu pour l'industrie est de 6 semaines.

D'après l'expérience des employeurs, les femmes mariées qui ont une famille reviennent souvent sur le marché du travail et pas toujours immédiatement, quelquefois beaucoup plus tard et souvent chez d'autres employeurs. Ceci a un rapport avec la base sur laquelle la prime sera établie.

En d'autres termes, les trois questions que nous avons mentionnées n'ont rien à voir avec l'assurance-chômage. Les prestations de grossesse, à mon avis, sont tout à fait



[Text]

ance program. We do not like any of them there. The pregnancy benefit at the level contemplated here is, I think, just ridiculous. Certainly it is nothing other than a welfare program which presumably should be included in Mr. Munro's report, as you have indicated.

Regarding the retirement benefit, I do not see any excuse for paying three weeks' benefit at the end of, or just prior to, retirement. Surely to heaven the commencement of Canada Pension Plan and Old Age Security benefits can be dovetailed with the man's retirement without throwing in three weeks of benefit under this program? To me, we are just mixing eggs and apples.

**Mr. Alexander:** In other words, in accordance with your brief, sir, you feel that unemployment benefits should come about as a result of job factors only?

**Mr. Mitchell:** Only.

**Mr. Alexander:** This seems to be the big problem that we are getting into, in terms of what is a job factor. Some people have brought forth very cogent and interesting arguments that we have gone past that stage, and that we should now be considering job factors in terms of sickness and pregnancy. You would not agree with that at all?

**Mr. Mitchell:** Not at all. We think it is an entirely different program.

**Mr. Alexander:** I know there are other questioners, Mr. Chairman, so I will just hold back. I think my time has expired anyway.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Alexander.  
**Mr. Francis.**

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I have a number of questions and I am just wondering where to start. Let us take first of all the table comparing rates.

**Mr. Mitchell:** Which one, now? Is this Table 1?

**Mr. Francis:** Table 1, yes. I note that in the proposed premium, you do not make any adjustment for government contributions, in your calculations.

**Mr. Mitchell:** Well, the government contribution, as you know, in the White Paper is a slightly different thing. It is not 20 per cent as it was before.

**Mr. Francis:** It is hard to make an allowance but there certainly is a factor. Our present experience, for example. I do have some information. For 1970, the formula proposed in the White Paper would have increased government contributions by some \$70 million, or something like that. Let us just flag that and say that it is a factor, if you are comparing what is now with what is under the White Paper. There has to be some adjustment for government contributions.

**Mr. Mitchell:** That is, perhaps, a fair statement except that, while I am not saying that the White Paper is intending to mislead, as I read it—and I was reading it again, even coming on the plane today—it looks as though the government has changed its approach to its contribution...

**Mr. Francis:** Right.

[Interpretation]

ridicules. Il s'agit plutôt d'un régime de bien-être social qui devrait être inclus dans le rapport de M. Munro.

En ce qui concerne les prestations de retraite, je ne vois aucune raison de payer 3 semaines de prestation à la fin de l'emploi ou immédiatement avant la retraite. Sans aucun doute, le régime de pensions du Canada et les prestations de sécurité de la vieillesse pourraient y pourvoir sans que nous ayons à couvrir 3 semaines de prestations en vertu de ce régime. A mon avis, c'est un mélémélo.

**M. Alexander:** En d'autres termes, d'après votre mémoire, vous êtes d'avis que les prestations d'assurance-chômage ne devraient découler que des facteurs d'emploi?

**M. Mitchell:** Seulement, oui.

**M. Alexander:** C'est là que les difficultés se posent, quels sont ces facteurs? Certains prétendent avec conviction que ce stade est dépassé et que nous devrions considérer les facteurs d'emploi en termes de maladies et de grossesse. Vous n'êtes pas du tout de cet avis?

**M. Mitchell:** Pas du tout. Il s'agit d'un régime tout à fait différent.

**M. Alexander:** Je sais qu'il y a d'autres questions, monsieur le président, et de toute façon je crois que mon temps est écoulé.

**Le président:** Merci, monsieur Alexander. Monsieur Francis.

**M. Francis:** Monsieur le président, j'ai plusieurs questions à poser; premièrement, prenons le tableau de comparaison des taux.

**M. Mitchell:** Est-ce le tableau 1?

**M. Francis:** Oui, le tableau 1. Je note que dans les primes proposées, vous ne faites pas d'ajustements pour les contributions du gouvernement.

**M. Mitchell:** D'après le Livre blanc, la contribution du gouvernement est tout autre chose. Elle n'est plus de 20 p. 100 comme auparavant.

**M. Francis:** C'est difficile d'en tenir compte mais il y a certainement là un facteur. Pour l'année 1970, le Livre blanc propose d'augmenter les cotisations du gouvernement de \$70 millions. Admettons que c'est un facteur si vous comparez ce que nous avons maintenant avec ce que propose le Livre blanc. Il faut tenir compte des contributions du gouvernement.

**M. Mitchell:** C'est assez juste. Je ne veux pas dire que le Livre blanc veut nous induire en erreur, mais il me semble que le gouvernement a changé son optique au sujet des contributions...

**M. Francis:** C'est exact.

## [Texte]

**Mr. Mitchell:** ...not with the thought that they are going to be putting in a larger amount *per se*, but that they would be varying the amount from year to year, depending upon whether it were more or less than 4 per cent of unemployment, and that sort of thing.

**Mr. Francis:** Let me put it another way. If unemployment never exceeded 4 per cent, then there would never be a government contribution. But if it never exceeded 4 per cent, obviously the current level of contributions to the unemployment insurance fund would be a little on the high side.

**Mr. Mitchell:** I do not know that that necessarily follows when you are including sickness benefits and so on in an unemployment insurance program.

**Mr. Francis:** Well, all right. I think it is very difficult to be more precise in this area. I simply call your attention, when you make the comparison, to there being no adjustment for the government contribution.

**Mr. Chairman:** Excuse me for a second. I am sorry to interrupt you but I wonder if, at this moment, I might just suggest a couple of motions to you, now that we do have a quorum.

As Mr. Mitchell indicated and as many of you know, he and another gentleman, Mr. Kayler, came down last Friday as they were scheduled to do, but because of the emergency events of that day, we could not go on with them. The Clerk of the Committee has checked and apparently we would be allowed to pay their travelling expenses for coming down the second time if that is agreeable to the Committee.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I think it is the very least we owe to these gentlemen. I move that the reasonable travelling and living expenses be paid to Messrs. Robert A. Mitchell and R. L. Kayler, who had been requested to appear as witnesses before this Committee on Friday, October 16, 1970, in the matter of this Order of Reference, dated October 9, 1970, and who, due to unusual circumstances, the committee could not meet and hear.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Now the next motion. As you know, gentlemen, there have been a number of briefs that we have received from organizations who have not wished to appear before us. I think it is fair to say that we have put on every organization that has wanted to appear before us but there are a number of briefs we have received where those submitting them did not wish to appear.

The Clerk suggests that there should be a motion that: the briefs submitted by persons and organizations not appearing before the Committee be printed as appendices to this Committee's Minutes of Proceedings and Evidence on the understanding that the Clerk of this Committee will identify the ones presented in English or French in the minutes of the proceedings. May I have a mover of that motion?

**Mr. Broadbent:** I so move.

Motion agreed to.

## [Interprétation]

**M. Mitchell:** ...pas pour verser davantage, mais pour varier le montant d'une année à l'autre. Selon que le chômage soit d'environ 4 p. 100.

**M. Francis:** Si le chômage n'excède pas 4 p. 100, il n'y aura aucune contribution. Toutefois, si le taux de chômage n'excédait pas 4 p. 100, les contributions à l'assurance-chômage seraient un peu plus élevées.

**M. Mitchell:** Je ne sais pas si cela serait le cas quand on tient compte des prestations de maladie dans un régime d'assurance-chômage.

**M. Francis:** C'est très difficile d'être plus précis dans ce domaine. Je voulais simplement attirer votre attention sur ce point parce que vous avez dit qu'il n'y avait pas d'ajustements pour les contributions du gouvernement.

**Le président:** Je m'excuse de vous interrompre, mais comme nous sommes en nombre, je vous proposerai quelques motions.

M. Mitchell l'a dit et comme vous le savez lui-même et M. Kayler sont venus vendredi dernier comme ils devaient le faire mais, à cause des événements, nous n'avons pu les entendre. Le greffier du Comité a vérifié la chose et nous pourrions payer leurs frais de déplacement pour un deuxième voyage si vous êtes d'accord.

**M. Francis:** Monsieur le président, je crois que c'est le moins que l'on puisse faire et je suis prêt à proposer cette motion. Je propose donc que des dépenses raisonnables de voyage et de logement soient versées à MM. Robert A. Mitchell et R. L. Kayler que l'on avait invités à comparaître devant ce Comité le vendredi 16 octobre 1970 au sujet de l'ordre de renvoi en date du 9 octobre 1970 et qui, à cause des circonstances imprévues, n'ont pu se faire entendre.

La motion est adoptée.

**Le président:** Passons à l'autre motion. Comme vous le savez, messieurs, nous avons reçu plusieurs mémoires d'organismes qui ne désirent pas comparaître devant nous. Nous avons invité tous les organismes qui désiraient comparaître mais il y a plusieurs mémoires et ceux qui les ont soumis ne veulent pas comparaître.

Le greffier propose qu'on fasse une motion pour que les mémoires soumis par les organismes qui ne comparaisent pas devant le Comité soient imprimés en appendice au compte rendu des délibérations du Comité. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**M. Broadbent:** Je propose.

La motion est adoptée.

[Text]

**The Chairman:** Thank you very much. I am sorry for interrupting you, Mr. Francis. Would you resume your questioning?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I was comparing the current premium structures outlined in Paper No. 1 with the proposed premium and pointing out that, in my opinion, the basis of comparison is not altogether clear.

• 1610

It has been pointed out by Mr. Mitchell that additional benefits are included in the White Paper. However, I believe some benefits are taken away. An example is the seasonal benefit, which is a very substantial drain on the fund—up to \$200 million in some years. You mention the benefit for retired persons. Under the present scheme they can draw substantially in excess of three weeks, and are doing so. I am told that the White Paper proposals represent a saving of something like \$60 million in this area. And for removal of fishermen from the fund there is something like \$17 million involved. So if we are making a comparison, in fairness to everyone concerned, benefits are extended in some directions and reduced in others. Would you not agree with this?

**Mr. Mitchell:** I think so. I do not know the extent of the deficit in the Unemployment Insurance Fund currently, and I do not really care. But the point I think we are probably trying to make, and obviously not too effectively, is that as a taxpayer, as well as a practitioner in this particular area, I have felt that unintentionally, I am sure, the inference is taken, in reading the White Paper, that the premium structure is going to be adequate to take care of it. From what you are saying, you feel that it will. I just do not agree, from my personal experience in this limited part of the field. I know nothing about the costs or the problems in the Unemployment Insurance Act as it presently stands but I do feel, when it costs these kinds of figures which we show here for just the disability, apart altogether from the pregnancy and the retirement benefit to cover it, that this premium structure is grossly inadequate.

**Mr. Francis:** With all due respect, I am not an actuary and I am not competent to pass judgment. I can only try to assess the evidence placed before the Committee. I simply point out that in trying to follow through a comparison on the basis in which you have laid it before us these elements somehow have to be taken into account.

**Mr. Mitchell:** I agree.

**Mr. Francis:** I personally find it difficult to draw any straightforward conclusions from this presentation because the imponderables are so great.

**Mr. Mitchell:** This is right.

**Mr. Francis:** When I first started to work as a public servant many years ago I used to have a tremendous respect for actuaries and the precision with which they worked and then I later discovered that everything was in the assumption. Given certain heroic assumptions they could then be very precise, but within the assumptions they could bury some very great things.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You got into Parliament where things were more definite.

[Interpretation]

**Le président:** Merci beaucoup. Je m'excuse de vous avoir interrompu, monsieur Francis; voulez-vous continuer avec vos questions?

**M. Francis:** Monsieur le président, je faisais la comparaison entre les primes indiquées dans le document no. 1 et les primes proposés; je soulignais qu'à mon avis, le point de comparaison n'est pas tout à fait clair. Monsieur

Mitchell a fait savoir que le Livre blanc comprenait des prestations supplémentaires. Toutefois, on en a supprimé quelques-unes. La prestation saisonnière allant jusqu'à 200 millions de dollars par année en est un exemple frappant. Vous avez parlé des prestations de retraite. En ce moment, ces personnes peuvent recevoir une forte somme après 3 semaines. Les propositions du Livre blanc prévoient donc une économie de l'ordre de 60 millions de dollars à ce chapitre. Et pour les pêcheurs, environ 17 millions de dollars. Or, si nous voulons établir une juste comparaison, les prestations sont réduites d'une part et étendues d'autre part. N'êtes-vous pas d'accord avec ce point de vue?

**M. Mitchell:** J'en conviens. Malheureusement, je ne suis pas au courant du déficit du fonds de la caisse d'assurance-chômage. Néanmoins, en tant que contribuable et professionnel dans ce domaine, on a la nette impression que la structure des primes du Livre blanc est suffisamment puissante pour parer à cette situation déficitaire. Je sais que vous en avez la nette impression. Quand à moi, l'expérience me dit que la structure des primes du Livre blanc n'est pas suffisante. Je ne suis pas au courant des frais ou des problèmes qui se posent dans le cadre de la loi actuelle sur l'assurance-chômage mais j'ai l'impression en voyant ces chiffres qu'ils ne représentent que les prestations d'invalidité, en mettant de côté la grosseur et la retraite, que cette structure des primes n'est vraiment pas suffisante.

**M. Francis:** Sauf tout le respect que je vous dois, je ne suis pas actuaire et je ne peux pas en juger. Je peux simplement essayer d'évaluer la preuve apportée à notre comité. Si nous voulons établir une juste comparaison à la lumière du document que vous nous avez soumis, je soutiens qu'il faut tenir compte de tous ces facteurs.

**M. Mitchell:** J'en conviens.

**M. Francis:** Il me serait pénible de tirer une conclusion de cet exposé vu l'abondance des impondérables.

**M. Mitchell:** Vous avez raison.

**M. Francis:** Quand j'étais fonctionnaire, j'avais grand estime pour les actuaires dont le travail brillait par sa précision. J'ai découvert par la suite qu'il se fondait surtout sur des suppositions. En se fiant à leurs théories hypothétiques, il pouvait en arriver à des conclusions éminemment précises, mais au cœur de ces suppositions ils étouffaient la réalité des problèmes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Le Parlement a l'habitude de procéder de façon beaucoup plus précise.



## [Texte]

**Mr. Francis:** Stanley, it is the company that I enjoy here, and I find that things are more precise in that respect.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, on a question of privilege, before we get too far away from the subject matter, I think Mr. Mitchell referred to the deficit in the Unemployment Insurance Fund and said he did not know how much it was.

**Mr. Mitchell:** I did not know whether there was one, or how much it was.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I do not think there is one.

**Mr. Mitchell:** That is fine. Thank you.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, we have had other questions which have related to more general questions as to the kind of public program we should have and I would like to discuss this. I note you have dissociated yourselves from the brief presented by the CHIA, which is in effect the company...

**Mr. Mitchell:** That is right.

**Mr. Francis:** ...side of your relationship. But I note your brief comes out with certain parallels with their brief. Mr. Broadbent notes a resemblance. You know, one of the curious things is that I am not fighting my usual political battles with the honourable gentleman across there.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You are having a tough time, are you not, Lloyd?

**Mr. Francis:** But the brief still comes out essentially for cash sickness insurance, a government requirement for compulsory coverage by private employers. That is essentially your position, as I understand it?

**Mr. Mitchell:** If you want to get into it, we think this has merit. First of all, I think there has been a mis-statement made, or at least I have heard it stated this way, to the effect that there is only a very small percentage of the work force that is currently being covered under disability benefits.

**Mr. Francis:** Yes.

**Mr. Mitchell:** Well, I think that is the greatest misstatement I ever have heard because we operate exclusively in the employee-benefit area and while, unfortunately, we do not have all the clients in Canada we do have an awful lot to do with ones that are influenced by organized labour and so forth, and there are a great many salary continuance schemes that are not insured. For example, we have a great many plans where weekly indemnity benefits are payable as a continuation of the payroll up to a certain period of time when long-term disability benefits start to be paid. In other words, instead of going to the expense of insuring it through an insurance company it is paid out of the payroll in certain circumstances for certain periods of time and at certain levels based upon the years of service with that particular employer.

**Mr. Francis:** I think we have had some information on the type of plans and coverage, and we are aware that

## [Interprétation]

**Mr. Francis:** Stanley, je me plais en la compagnie de mes collègues. Il y a donc une certaine précision en ce sens?

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'en appelle au Règlement. Monsieur Mitchell s'est reporté au déficit de la caisse de l'assurance-chômage et il n'en connaissait pas les chiffres.

**Mr. Mitchell:** D'abord, j'ignore s'il y a eu un déficit et s'il y en a eu un, je n'en connais pas le montant.

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je ne crois pas qu'il y ait de déficit.

**Mr. Mitchell:** D'accord. Je vous remercie.

**Mr. Francis:** Monsieur le président d'autres questions ont été posées au sujet des régimes qu'il nous faudrait et je vois que vous n'êtes pas d'accord avec le mémoire présenté par l'Association canadienne d'assurance maladie.

**Mr. Mitchell:** Oui.

**Mr. Francis:** En revanche, je remarque que votre mémoire ressemble beaucoup à celui qu'ils ont présenté. Monsieur Broadbent en a d'ailleurs fait le commentaire. Ce qu'il y a d'étrange, c'est que je ne m'attaque pas à mes adversaires politiques comme je le fais d'habitude.

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** On vous fait la vie dure, n'est-ce pas, Lloyd?

**Mr. Francis:** Le mémoire propose les prestations d'assurance maladie; le gouvernement exige la couverture obligatoire de la part des employeurs privés. C'est bien votre position, n'est-ce pas?

**Mr. Mitchell:** A notre avis, cette proposition a sa valeur. En premier lieu, on a déclaré à tort qu'il y avait un très petit pourcentage de la population active profitant des prestations d'invalidité.

**Mr. Francis:** Oui.

**Mr. Mitchell:** A mon avis, il s'agit là d'une erreur catastrophique parce que nos activités touchent exclusivement ce domaine. Certes, tous nos clients ne se trouvent pas au Canada, mais nous avons beaucoup à faire avec ceux qui s'occupent du travail syndiqué. Il y a beaucoup de régimes de continuité de salaire non assurés. Plusieurs régimes assurent des prestations hebdomadaires d'indemnité qui peuvent être versées comme continuation du salaire pendant une certaine période de temps quand on commence à verser des prestations d'invalidité à long terme. En d'autres termes, au lieu de s'adresser à une compagnie d'assurance, on règle cette question en se servant de la feuille des salaires pour un certain temps et en fondant cette cote sur le nombre d'années durant lesquelles un employeur particulier était notre client.

**Mr. Francis:** On nous a renseignés sur le genre de régime et de couverture et nous sommes conscients qu'il y en a

[Text]

there are a number of such plans. But I would like to come back to the basic principle, which is perhaps the easiest way to come to grips with it. Do you believe that there should be cash insurance benefits for people who are employed and become ill?

**Mr. Mitchell:** Yes.

**Mr. Francis:** You think the principle is good?

**Mr. Mitchell:** I do.

**Mr. Francis:** And you provide it through private insurance whenever you can through a collective bargaining plan, or even just employer-administered?

**Mr. Mitchell:** Well, it is a combination of both and I think the make-up would depend entirely upon the situation obtaining with the individual employer. In other words, as you know, every major labour union in Canada negotiates these plans. The only reason I sort of lean to the private enterprise field for this coverage rather than its becoming a public program is not that I have anything against public programs but I think the policing of it within the individual labour union and the company is far more effective if it is done that way.

**Mr. Francis:** What about the people who cannot get coverage that way?

**Mr. Mitchell:** All right, that is fine. Now for those who cannot get coverage—I do not know who they are—if they are working with an employer presumably legislation could be introduced that makes it mandatory that there be some kind of a program. Now what it should be I do not know.

**Mr. Francis:** We did have a specific parallel drawn by the other group that appeared. They called attention to HEALTHCO in the Province of Ontario and indicated that this was the model they cared to follow. They were for the principle of coverage by compulsion of a provincial law and allowing the individual employer to choose his carrier, whether it was a public or private form of carrier. Do you have views on that proposal? Are you prepared to go that far in your statement?

**Mr. Mitchell:** I do not disagree with the philosophy *per se*. I agree that there should be a program available for every Canadian who is employed.

**Mr. Francis:** I am informed that the Province of Ontario is about to discontinue the private carrier participation in HEALTHCO.

**Mr. Mitchell:** Yes, I understand this to be so.

**Mr. Francis:** We did not quite get that statement from the other group but I have subsequently made some enquiries.

**Mr. Mitchell:** I think it had to happen because I think it belongs. I think that particular package should be tied together with the hospital plan and so on.

**Mr. Francis:** I agree with you. I think there was some initiative from the private insurers in that respect.

[Interpretation]

plusieurs. Néanmoins, j'aimerais en revenir au principe fondamental puisque c'est sûrement le meilleur moyen d'attaquer un problème. Lorsque les employés sont frappés de maladie, devraient-ils selon vous recevoir des prestations d'assurance au comptant?

**M. Mitchell:** Oui.

**M. Francis:** Ce principe serait bon, à votre avis?

**M. Mitchell:** Oui, je le crois.

**M. Francis:** Vous assureriez donc ces prestations grâce à un régime d'assurance privé issu des négociations collectives ou cette assurance serait simplement administrée par l'employeur?

**M. Mitchell:** A vrai dire, il s'agit d'une fusion des deux systèmes dont la structure dépendrait entièrement du contexte dans lequel se trouve un employeur particulier. En d'autres termes, tout syndicat ouvrier digne de ce nom au Canada négocie ces régimes. Ce qui me porte à me faire le défenseur de l'entreprise privée dans le domaine de l'assurance au lieu de m'adresser à l'État, c'est que l'administration de ces régimes dans le cadre d'un syndicat ouvrier et d'une société est beaucoup plus efficace si l'on procède de cette façon.

**M. Francis:** Et que dire des gens qui ne sont pas couverts par ce régime privé?

**M. Mitchell:** Je n'arrive vraiment pas à me représenter ceux qui sont mis à l'écart. S'ils ont un employeur, on pourrait vraisemblablement adopter un programme législatif qui imposerait une assurance obligatoire pour tous les employés. Sous quelle forme devrait-elle se présenter, je l'ignore.

**M. Francis:** L'autre groupe nous a dessiné une sorte de parallèle et ils ont attiré notre attention sur la HEALTHCO de l'Ontario et nous ont fait savoir qu'ils souhaitaient la prendre pour modèle. Ce groupe insistait pour que la loi provinciale prévoit la protection obligatoire et permette à l'employeur de choisir l'assureur qui lui convient soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Que pensez-vous de ces propositions? Iriez-vous aussi loin dans votre déclaration?

**M. Mitchell:** Je ne suis pas en désaccord avec cette philosophie en soi, à mon avis, il faut un régime pour tous les employés canadiens.

**M. Francis:** La province d'Ontario serait sur le point d'éliminer la participation des assureurs privés dans le cadre de la HEALTHCO.

**M. Mitchell:** Cette rumeur semble être fondée.

**M. Francis:** D'autres témoins ne l'ont pas dit ouvertement, mais j'ai poursuivi des recherches en ce sens.

**M. Mitchell:** Je crois que cela se rattacherait au plan d'assurance-hospitalisation.

**M. Francis:** Vous avez raison. Les assureurs privés en ont pris l'initiative à cet égard.

[Texte]

**Mr. Mitchell:** I know they did not want to take it on in the first place.

**Mr. Francis:** I am interested in your comment that it belongs with the hospital insurance package, because the question I keep asking myself is where the sickness insurance program belongs. It seems to me—members of this Committee have heard me say this before—that a sickness insurance program should be related to earnings, to a payroll and proof of participation in the labour force or else you are in trouble.

**Mr. Mitchell:** That is right.

**Mr. Francis:** In principle, I am against creating any duplicate hierarchies or empires in the public service or anywhere else. Would it not appear to be a logical thing that this should be provided through the mechanism now established within the Unemployment Insurance Commission? They are dealing in part with sickness claims in an incidental way. If you are unemployed and become ill you still draw your benefits—you are not disqualified. Would it not be logical, with the use of modern computers and accounting methods, to use the administrative machinery created here, which has the essential features that seem to me should be part of any public scheme?

• 1620

**Mr. Mitchell:** I hope you are not expecting me to answer that question.

**Mr. Francis:** No, but I have to argue the question and I am interested in your comments.

**Mr. Mitchell:** It is a philosophic argument, of course. I do not have any strong feelings about which way it should be done but, as I enunciated earlier, I think we have to know exactly what the role of private plans is to be. If there are to be no private plans and this is to be strictly a governmental scheme, that is fine, let us know about it. I do not agree with it, but if there are to be private plans that run along coincident with those governmental plans, then let us know how they are to be integrated. What is the manner of integration? As I say, this is what the labour unions and the employers are asking.

**The Chairman:** Mr. Francis, I will get back to you again if you wish. Mr. Perrault?

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I think we all appreciate the fact that this association has come before us with some useful ideas. Are insurance rates and insurance premiums not really ultimately based on experience?

**Mr. Mitchell:** Claims experience, that is correct.

**Mr. Perrault:** That is right. Whether or not the government's figures are totally accurate will really depend on how things work out when the plan is operated.

**Mr. Mitchell:** That is right.

[Interprétation]

**M. Mitchell:** Je sais qu'ils ne voulaient pas de ce régime en premier lieu.

**M. Francis:** J'admets que tout cela se rattache au régime d'assurance-hospitalisation mais où donc peut-on situer le régime d'assurance-maladie? A mon avis, un régime de ce genre devrait être rattaché au revenu, à la feuille de paye, ainsi qu'à la preuve de participation dans la population active sans quoi vous aurez des problèmes.

**M. Mitchell:** C'est convenu.

**M. Francis:** Je m'oppose en principe au chevauchement dans la Fonction publique ou ailleurs. Ne serait-il pas plus logique de résoudre nos difficultés en adoptant le mécanisme bien établi dans le cadre de la Commission d'assurance-chômage? Celle-ci traite en partie et de façon occasionnelle des réclamations de maladie. Un chômeur qui est frappé par la maladie peut encore profiter des prestations car il est toujours admissible. Or, puisque nous avons des ordinateurs et des méthodes de comptabilité modernes ne serait-il pas logique de se servir des rouages administratifs créés ici dont les caractéristiques essentielles devraient faire partie d'un régime d'assurance publique?

**M. Mitchell:** J'espère que vous ne vous attendez pas à ce que je réponde à cette question.

**M. Francis:** Non, mais il me faut discuter de cette question, et j'aimerais connaître ce que vous en pensez.

**M. Mitchell:** Il s'agit d'une raison, d'un argument de principe, naturellement. Je ne suis pas absolument décidé à prendre position dans un sens ou un autre, mais comme je l'ai indiqué plus tôt, je crois qu'il nous faut connaître exactement quel sera le rôle que joueront les régimes privés. Si aucun régime privé ne doit être utilisé et qu'il ne s'agisse ici que d'un régime strictement gouvernemental, très bien, faites-le nous connaître. Bien que je ne sois pas en faveur de l'utilisation d'un régime privé, s'il y a des régimes privés qui sont en vigueur et qui coïncident avec les régimes gouvernementaux, faites-nous savoir comment on devra les intégrer. Comme je l'ai dit, voilà ce que désirent savoir les syndicats et les employeurs.

**Le président:** Monsieur Francis, je vous donnerai plus tard la parole à nouveau si vous le désirez. Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, je crois que nous nous rendons tous compte du fait que cette association nous a apporté ici quelques idées utiles. Est-ce que les tarifs appliqués par les assurances et les primes d'assurances ne sont pas, en fin de compte, établis d'après l'expérience acquise?

**M. Mitchell:** L'expérience des réclamations, c'est exact.

**M. Perrault:** C'est exact. Nous ne saurons, en fait, si les chiffres avancés par le gouvernement sont entièrement exacts que lorsque le régime aura été mis en vigueur, aura été appliqué et qu'on en verra des résultats.

**M. Mitchell:** C'est exact.



## [Text]

**Mr. Perrault:** You may be encouraged to know that William M. Mercer Limited has been retained by the Unemployment Insurance Commission—I think you will agree they are a responsible organization—

**Mr. Mitchell:** That is right, they are.

**Mr. Perrault:** ... To provide counsel to the Commission in this area. This is an area which concerns the members of this Committee very much. I think it is encouraging that close contact is being kept with the insurance industry because I think all of us realize that it would be a notable public disservice to have the premiums unrealistically established. However, I think it should be borne in mind that there are differences of a substantial nature between the unemployment insurance plan as it now exists, and presumably will exist in the future, if these recommendations are carried out. For example, instead of a one-week waiting period there will be a two-week waiting period.

**Mr. Mitchell:** Right.

**Mr. Perrault:** Surely you must take this into account in your calculations. It is estimated, for example, that that fact alone will reduce the pay out by \$15 million in one week.

**Mr. Mitchell:** Except that he pays for three weeks whether the fellow finds another job or not.

**Mr. Perrault:** But there are other factors that have to be taken into consideration as well. There is the retirement feature in the plan. There have been some abuses of the plan by people who say they are available for work and in actual fact they draw 18 months of benefits, and there are estimated to be something like \$60 million worth of abuses in this area. Surely this must be taken into consideration when you make the statement that even to provide the present benefits it will cost "X" number of dollars. How can the premiums possibly be realistic?

I wonder if you have taken into account the fact that certain seasonal benefits have been cancelled. I wonder if you have taken into account the fact that a new interview procedure is being established, the object of which is to make available at least two interviews for everyone who is unemployed. In a test study undertaken a short while ago it was demonstrated that not only can millions of dollars a year be saved in abuses but in this particular study, with one out of every three of those people registered under UIC scheduled for but one interview, there was an average improvement in the return to work situation of two weeks. I just wonder what factors you have taken into consideration in establishing your schedule, which I think is of interest to all of us.

**Mr. Mitchell:** I think that...

## [Interpretation]

**M. Perrault:** Peut-être vous fera-t-il plaisir de savoir que la commission d'assurance-chômage a retenu les services de la société *William M. Mercer Limited*, et je crois que vous êtes d'accord pour admettre qu'il s'agit d'un organisme capable d'assumer ces responsabilités...

**M. Mitchell:** C'est exact, elle l'est.

**M. Perrault:** ... la commission d'assurance-chômage a retenu ses services pour la conseiller dans ce domaine. Il s'agit là d'un domaine qui intéresse de très près les membres du présent Comité. Je crois qu'il est encourageant de constater qu'on se tient en rapport très étroit avec l'industrie de l'assurance, car je pense que nous nous rendons tous compte que ce serait rendre un mauvais service au public d'établir les primes d'une façon non réaliste. Toutefois, je pense qu'il faut se rappeler qu'il y a des différences importantes entre le régime d'assurance-chômage tel qu'il existe à l'heure actuelle et tel qu'il existera éventuellement dans l'avenir si les présentes recommandations sont appliquées. Par exemple, au lieu d'avoir une période d'attente d'une semaine, nous aurons une période d'attente de deux semaines.

**M. Mitchell:** C'est exact.

**M. Perrault:** Certainement, il vous faut prendre en considération ce fait lorsque vous faites vos calculs. On estime, par exemple, que rien que ce fait suffirait à réduire les déboursés de 15 millions de dollars pour une semaine.

**M. Mitchell:** Sauf qu'on paye pour trois semaines que la personne ait trouvé un autre emploi ou non.

**M. Perrault:** Mais il y a d'autres facteurs dont il faut tenir compte aussi. Il y a cet élément de retraite dont on tient compte dans ce régime. Il y a eu certains abus qui ont été faits au sujet de ce régime, à savoir, que des personnes se faisaient disponibles pour travailler et en fait, retiraient des prestations pendant 18 mois et on peut estimer qu'il y a eu dans les 60 millions de dollars de pertes résultant de pratiques frauduleuses dans ce domaine. Il est certain qu'il faut tenir compte de ce fait que lorsque vous déclarez que même pour fournir les prestations actuelles, il en coûtera «x» dollars. Comment pouvons-nous établir des primes d'une façon réaliste?

Je me demande si vous avez tenu compte du fait que certaines prestations saisonnières ont été annulées. Je me demande si vous avez songé au fait que l'on avait établi une nouvelle procédure concernant les entrevues qui permet d'en arriver à avoir deux entrevues avec chaque chômeur. Au cours d'études faites pour éprouver le système, études qui ont été entreprises il y a peu de temps, on a prouvé qu'on pouvait épargner des millions de dollars par année dans le domaine des fraudes et aussi—à la suite de cette étude particulière—on a prouvé que pour une personne sur trois inscrites à la commission d'assurance-chômage et pour lesquelles on avait prévu une seule entrevue, on avait réussi à améliorer la situation et qu'en moyenne le retour au travail se faisait après deux semaines. Je me demande quels sont les facteurs dont vous avez tenu compte pour établir votre programme, facteurs qui, je le crois, nous intéressent tous.

**M. Mitchell:** Je pense que...

[Texte]

**Mr. Perrault:** Have you actuarially costed all of these factors?

**Mr. Mitchell:** No, we have not, and I did not think it was necessary. What we were trying to demonstrate is that you are coming up with a lower premium and you say that this is justified. Let us accept that as being right and proper and that the way you contemplate operating the old unemployment insurance program is going to be improved in all the areas that you have mentioned and there will be savings in that area to that extent. I guess this is part of the Gill Report suggestions. When you look at page 2...

**Mr. Perrault:** Page 2 of the UIC Report?

**Mr. Mitchell:** No, page 2 of our illustrations of these rates. When you look at these rates you will see that just for the weekly benefit alone it is still going to be a very substantial part of this total premium. We have not made any effort to try to decide whether or not the premiums paid before under unemployment insurance were adequate or otherwise. We are saying that you are introducing other benefits and I do not see how you are going to be able to operate the old program for about half of what you operated it on before, or less than half.

**Mr. Perrault:** What kind of weighting have you given to the universality of coverage? It says on page 6 of the UIC White Paper:

Universality of coverage, which will add 1,160,000 members to the plan,...

I think these are interesting words. It says that the plan:

...in some respects calls upon the good will and responsibility of more fortunate, better-placed Canadians toward those who through lack of education and opportunity are in less secure occupations.

If the plan were based on the present work force there is no doubt at all in my mind that the premiums would be substantially higher than those set forth in the White Paper.

**Mr. Mitchell:** In other words, you are saying that it is a welfare program.

**Mr. Perrault:** I am not saying it is a welfare program. We are simply saying that some of the lower risk occupations are being brought in as well. Surely in establishing the insurance base for your own plans you like to have good risks along with your bad risks to keep premiums to saleable levels. Surely this is part of the insurance profession.

**Mr. Mitchell:** Where it is indicated that new groups of people are being brought in, I think the inference is that

[Interprétation]

**M. Perrault:** Est-ce que vous avez établi ces coûts de tous ces facteurs par méthodes actuarielles?

**M. Mitchell:** Non, nous n'avons pas procédé ainsi, et je n'ai pas pensé qu'il était nécessaire de procéder ainsi. Ce que nous essayons de prouver c'est que vous nous présentez une prime moins élevée et que vous dites que ce fait est justifié. Acceptons ce fait comme exact et approprié et acceptons aussi de considérer que la façon de procéder que vous préconisez pour faire fonctionner l'ancien programme d'assurance-chômage subira une amélioration dans tous ces domaines que vous avez indiqués et que vous obtiendrez des économies dans ce domaine autant que vous le prétendez. Je suppose qu'il s'agit ici d'une partie des propositions résultant du Rapport Gill. Lorsque vous examinez la page 2...

**M. Perrault:** La page 2 du rapport de la CAC?

**M. Mitchell:** Non, la page 2 des exemples que nous donnons de ces taux. Lorsque vous examinez ces taux, vous vous rendez compte que même la prestation hebdomadaire constitue toujours une partie importante de la totalité de cette prime. Nous n'avons pas cherché à savoir si oui ou non les primes qui étaient versées auparavant dans le cadre de l'assurance-chômage étaient suffisantes ou non. Nous disons que vous établissez d'autres prestations, et je ne vois pas comment vous allez pouvoir faire fonctionner l'ancien programme pour un coût qu'il soit la moitié ou moins que la moitié de celui auquel il fonctionnait auparavant.

**M. Perrault:** De quelle façon avez-vous considéré la question de l'universalité de l'assurance? A la page 6 du Livre blanc de l'ACAC il est indiqué:

Dans une certaine mesure, la généralisation du régime, qui donnera lieu à l'affiliation de 1,160,000 autres travailleurs,...

Je pense qu'il s'agit là de termes intéressants. Il est indiqué que ce régime...

...fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction et d'occasions propices, occupent des emplois moins stables.

Si le régime était fondé sur la force active que nous avons présentement, il n'y a pas de doute que les primes seraient beaucoup moins élevées que celles qui sont indiquées dans le Livre blanc.

**M. Mitchell:** En d'autres termes, vous dites qu'il s'agit là d'un programme de bien-être social.

**M. Perrault:** Je ne dis pas qu'il s'agit là d'un régime de bien-être; nous disons simplement que nous intégrons aussi dans ce régime certains emplois où les risques sont peu élevés. Il n'y a pas de doute que lorsque vous voulez établir votre base d'assurance dans vos propres régimes, vous désirez mettre ensemble les risques normaux et les risques anormaux afin de garder les primes à un niveau où on est prêt à les acheter. Il n'y a pas de doute qu'il s'agit là d'une politique qui fait partie de la profession des assurances.

**M. Mitchell:** Lorsqu'on indique que de nouveaux groupes de personnes seront intégrés dans ces régimes, je

[Text]

they are being brought in because civil servants, school teachers and people of this nature are no longer going to be in a position where they are not going to be subject to unemployment.

**Mr. Perrault:** In your view do you think that school teachers are exempt from the possibility of unemployment?

**Mr. Mitchell:** No, I am taking the statement on its face. In other words, if this is the reason they are being brought in, then they are not also being brought in just to subsidize the plan for other people. Which is it? Are they being brought in because they should be covered or are they being brought in to subsidize the plan for other people?

**Mr. Perrault:** There is every reason to assume that increasingly those people in the so-called secure professions will be more prone to be unemployed. I think a number of studies have shown this, so there is reason to provide coverage for them. In assessing the actuarial soundness of the government's projections, have you taken into account the fact that at this very moment there is a \$500 million surplus in the UIC fund?

**Mr. Mitchell:** No.

**Mr. Perrault:** I think this is a factor of some significance.

**Mr. Mitchell:** This is with only a 20 per cent...

**Mr. Perrault:** There is a \$500 million surplus in the fund now.

**Mr. Mitchell:** With the governmental 20 per cent contribution...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It is 16½ per cent. It is 50, 50, 20.

**Mr. Perrault:** As an actuarial authority...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You are probably going to put that on my tombstone.

**Mr. Perrault:** ... this factor would be significant to you in your profession.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You will not get the chance.

**Mr. Mitchell:** If we really had been concerning ourselves about the other aspect of the program, yes, but as I say we are only concerned with these ancillary benefits that are being introduced. I suppose we are asking if you have given due weight to what the cost of these items is going to be. I guess we are speculating now because we are talking about "perhaps in the future" and what people are going to do and how effective the greater supervision and the discussions that are to take place with these people will be in actual fact. I like that approach. I think this is excellent.

[Interpretation]

crois qu'on sous-entend qu'on a procédé ainsi parce que les fonctionnaires, les professeurs et les personnes de ce genre risqueront à l'avenir de ne plus être dans cette situation où ils ne risquent pas de devenir chômeurs.

**M. Perrault:** A votre avis, est-ce que vous croyez que les professeurs ne peuvent pas devenir chômeurs?

**M. Mitchell:** Non, je considère cette déclaration telle qu'elle. En d'autres termes, si telle est la raison pour laquelle on a intégré ces groupes, on ne les a pas intégrés tout simplement pour subventionner les régimes au profit d'autres personnes. Qu'en est-il donc? Est-ce qu'on les a intégrés parce qu'il faudrait qu'ils bénéficient de l'assurance ou pour subventionner le régime au profit d'autres personnes?

**M. Perrault:** Nous avons toutes les raisons de croire que les gens dans les professions dites sûres, où règne la sécurité, seront de plus en plus sujettes à devenir éventuellement chômeurs. Je crois qu'un certain nombre d'études ont prouvé ce fait, par conséquent, il y a des raisons de les assurer. En évaluant la valeur au point de vue actuarielle des prévisions gouvernementales, avez-vous tenu compte du fait qu'il y a, à l'heure actuelle, un fonds de 500 millions de dollars de surplus dans la caisse de l'ACAC?

**M. Mitchell:** Non.

**M. Perrault:** Je crois que c'est un facteur important.

**M. Mitchell:** Et en ne tenant compte que de 20 p. 100...

**M. Perrault:** Il y a actuellement 500 millions de dollars de surplus dans la caisse.

**M. Mitchell:** En tenant compte de la contribution gouvernementale de 20 p. 100...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il s'agit de 16½ p. 100. Il s'agit de 50, 50, 20.

**M. Perrault:** A titre d'autorité dans le domaine de l'actuariat...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous allez probablement inscrire cela sur ma pierre tombale.

**M. Perrault:** ... ce facteur devrait revêtir une importance pour vous dans votre profession.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous n'en aurez pas l'occasion.

**M. Mitchell:** Si nous nous étions, en fait, occupés des autres aspects de ce programme, oui; mais comme je le dis, nous ne nous intéressons qu'à ces prestations supplémentaires qui sont introduites. Je suppose que nous vous demandons si vous avez bien sous-pesé quel serait le coût de ces articles. Je suppose qu'en ce moment nous ne faisons que spéculer sur ce qui se produira «peut-être dans l'avenir» et sur ce que les gens feront. Je suppose que nous nous basons sur le fait qu'il y aura une surveillance plus grande, et que des études plus efficaces seront faites au sujet de ces personnes. Je suis d'accord avec cette façon d'étudier le problème. Je crois que c'est une excellente façon de procéder.



[Texte]

• 1630

**Mr. Perrault:** In the final analysis we really will determine what is a sound actuarial base after we have had some months of experience or perhaps after two or three years' of experience it would be developed.

You mentioned the duplication of contributions between the government plan and private plans. Employer-employee contributions for sickness and maternity are expected to be about 20 per cent of the over-all rate under this plan. So, if we take an employee rate, for example, of 79 cents a week on \$100, the premium for sickness and maternity under this plan would be about 16 cents a week. Do you think 16 cents a week is inordinately high?

**Mr. Mitchell:** I would not think so. The claims experience in industry varies quite a bit because of area, because of people, because of a lot of factors. That is why we have these rates that jump around all over the place. As I said, we have rates twice as high as the bottom one that we have shown, but the thing I like about the claims control that we try to exercise now with the labour union and with the management is that if there are abuses you can ferret them out. In other words, if it costs an extra two cents per hour because of abuses in a weekly indemnity program you are darn soon going to have the workers policing their own situation which to me is a desirable thing. Now, to what extent that could be done effectively governmentally, I do not know. It is much more difficult there, it is a real tough problem. I think what you have outlined as your procedures to be followed makes eminently good sense. In other words, I can pick flaws in them, but I am not anxious to try to do that just for the sake of picking flaws.

**Mr. Perrault:** Would you say that this is pointed in the right direction?

**Mr. Mitchell:** Oh, very definitely. I think it is a great move, I think it is a positive move. Of course, you still will have to roll with the punch depending upon what happens, as you have said.

**Mr. Perrault:** We have had a number of people come before the Committee who have been critical, of course, of the employer rating and you have made comments in your brief about this. You suggest there will be little here to help the small employer, those with payrolls less than \$78,000 who will not be subject to merit rating. Could you tell us what percentage of these small employers has coverage with private insurers and what is the price and extent of the packages offered to them? Do you have any information on that?

**Mr. Mitchell:** I only can speak from my own personal experience. Let us put it this way. People in the life insurance business are trying to sell their product. Every major life insurance company in Canada does have weekly indemnity and so-called programs that are available down to the five lives level, certainly to ten lives anyway. In other words, any employer who employs 10 people can obtain weekly indemnity benefits of some kind.

**Mr. Perrault:** Ten is the lower limit, is it?

[Interprétation]

**M. Perrault:** En dernière analyse, nous déterminerons de fait en quoi consiste une base actuarielle saine suivant la dictée de deux ou trois mois ou deux ou trois années d'expérience.

Vous avez parlé de la cotisation des régimes privés qui faisait double emploi avec celle des régimes du gouvernement. Les cotisations des employeurs et des employés à l'égard de la maladie et de la maternité s'élèveront présumément à 20 p. 100 du taux général en vertu du présent régime. Si donc nous prenons le taux d'un employé, disons 79 cents par semaine pour 100 dollars, la prime à l'égard de la maladie et de la maternité en vertu du présent régime s'élèverait à environ 16 cents par semaine. Trouvez-vous ce montant trop élevé?

**M. Mitchell:** Non. L'expérience que l'industrie a acquise quant aux réclamations varie appréciablement suivant les régions, la population et bien d'autres facteurs. Et c'est pourquoi nous avons des taux qui varient eux-mêmes tellement. Je vous ai dit que nous avons déjà eu des taux qui étaient le double du taux le moins élevé de ceux que nous avons indiqué, mais l'avantage que je reconnais au contrôle des réclamations que nous essayons d'exercer maintenant auprès des syndicats et de la direction, c'est qu'il nous permet de découvrir les abus. Bref, s'il en coûte 2 cents de l'heure à cause même de ces abus dans un programme d'indemnisation hebdomadaire, les employés seront bientôt amenés à exercer une certaine discipline qui, à mon avis, est une mesure désirable. Jusqu'à quel point nous pouvons effectivement en arriver là par l'action du Gouvernement, je ne saurais dire. Car c'est un problème qui est de taille. La marche à suivre que vous aviez indiquée me semble fort sensée. J'ai pu relever ici et là quelques pierres d'achoppement, mais elles sont tellement légères que je m'en voudrais de le faire.

**M. Perrault:** C'est donc, à votre avis, un pas dans la bonne direction?

**M. Mitchell:** Nettement. Une démarche importante et positive. Évidemment il vous faudra encore vous adapter aux circonstances.

**M. Perrault:** Nombre de gens nous ont manifesté un certain esprit critique à l'égard du système de cote pour les employeurs et on trouve quelques remarques dans votre mémoire à ce sujet. Vous prétendez qu'il n'y a pas là de quoi à aider les petits employeurs, ceux dont la liste de paye est moindre que \$78,000, et qui ne seront pas assujettis à ce régime de cote. Pouvez-vous me dire quel pourcentage de tous les petits employeurs constitue ceux qui ne sont pas protégés par une assurance privée et quels sont le coût et l'étendue des régimes qui leur sont offerts?

**M. Mitchell:** Je ne puis m'inspirer que de ma propre expérience. Disons que l'assurance-vie essaie de vendre son produit. Chaque compagnie importante d'assurance-vie au Canada une indemnisation hebdomadaire et de prétendus programmes qu'ils offrent pour un groupe de 5 personnes, de 10 en tout cas. En d'autres termes, tout employeur qui a à son service 10 personnes peut obtenir des prestations pour indemnisation hebdomadaire d'une certaine nature.

**M. Perrault:** Est-ce là la limite inférieure?

[Text]

**Mr. Mitchell:** Pretty well. The odd one if it is an association group, for example, the Chamber of Commerce, has a group program that is available to all members of the Chamber even if they have fewer than 10 lives. In other words, even down to five or sometimes even fewer than that, as long as they are members of a Chamber of Commerce.

**Mr. Perrault:** How is the premium structure generally in comparison with other larger enterprises?

**Mr. Mitchell:** It is going to be higher because it is going to be influenced, of course, first of all by the actual claims experience. That will be number one. However, number two, it is going to be higher because of the extra expense of dealing with smaller numbers. In other words, obviously it can be done cheaper the larger the group. I think I will stop there. I think the premium level is not dictated by the individual employer there; it is dictated by the experience of the total group.

**The Chairman:** Mr. Perrault, may I come back to you?

**Mr. Perrault:** Yes. Obviously you are not opposed, then, to experience rating generally.

**Mr. Mitchell:** Oh, I think it is the only way.

**The Chairman:** Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** Earlier you suggested that the claim made by some that very few working people in Canada were covered by some sickness benefit plan was outrageous. I do know you said something about its being one of the most outrageous things you had ever heard or something. Do you have any statistics on the number of people, working people, who are covered by sickness benefit firms?

**Mr. Mitchell:** Let us put it this way. I do not have precise figures at all and I do not think anyone has. Therefore, some of it is opinion, but I would think with our exposure to clients in our area—and we operate nationally, although we are centered mainly in Ontario—with the double action that is taking place with the life insurance agents who are trying to make a living and to sell a product, plus the activities of organized labour, plus also to some extent the activities of employers who are anxious to cover a problem that exists within their companies, a very high percentage of the employed work force today has coverage, not necessarily insurance, sometimes a salary continuance plan. However, there is a very, very small percentage in my experience that does not have some kind of program.

**Mr. Broadbent:** You have qualified it by saying, in your experience. You are talking about Ontario and you are also talking about dealing with trade unions.

**Mr. Mitchell:** Yes.

[Interpretation]

**M. Mitchell:** A peu près, oui. Parfois une Association, une Chambre de commerce par exemple, a un régime d'assurance groupe qu'elle place à la disposition de ces membres mais aussi la cellule comporte moins de 10 personnes. Bref, cette limite va parfois jusqu'à 5 ou même moins, tant que il s'agit de membres de la dite Chambre de commerce.

**M. Perrault:** Quelle est en général la structure des cotisations comparativement à des entreprises plus importantes?

**M. Mitchell:** La cotisation sera plus élevée, bien sûr, étant donné qu'elle se fondera sur des réclamations effectivement plus élevées. Voilà pour la première considération. Toutefois, et c'est la deuxième considération, elle sera plus élevée également, étant donné les frais supplémentaires entraînés par des nombres plus petits. En d'autres mots, il en coûte toujours moins cher de desservir des groupes importants. Je m'arrêterai ici. Je crois que le niveau de la prime n'est pas établi par un employeur en particulier mais plutôt par expérience du groupe en général.

**Le président:** Monsieur Perrault, puis-je revenir plus tard à votre question?

**M. Perrault:** Oui. Il est donc évident que vous ne vous opposez pas en général à la tarification fondée sur l'expérience.

**M. Mitchell:** Au contraire, je ne vois pas d'autres façons.

**Le président:** Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Vous avez dit plutôt qu'il était honteux de prétendre que très peu d'employeurs du Canada étaient protégés par un régime de prestations en cas de maladie, et que c'était là l'une des déclarations les plus outrageantes qu'il vous eussiez entendue. Connaissez-vous le nombre des travailleurs qui sont protégés par des compagnies d'assurance-maladie?

**M. Mitchell:** Disons que je n'ai pas de chiffres précis, et que je ne crois pas qu'aucun en ait. Il s'agit donc d'une opinion personnelle en partie, mais je crois que nos rapports avec les clients de notre région—il nous semble une société nationale, même si nous nous produisons surtout en Ontario—considérant cette double action qui se produit auprès des agents d'assurance-vie qui essaient de gagner leur vie en vendant de l'assurance, plus les activités du syndicat plus également, et jusqu'à un certain point, l'activité des employeurs qui ont à cœur de résoudre un problème qui existe au sein de leur société, un pourcentage très élevé de la force ouvrière est aujourd'hui protégé, moi pas nécessairement par de l'assurance, mais parfois par un programme de continuité des salaires. Toutefois, ils sont très peu nombreux ceux qui, d'après mon expérience, ne possèdent pas un programme d'une forme ou d'une autre.

**M. Broadbent:** Vous avez précisé qu'il s'agissait de votre expérience. Vous parlez de l'Ontario et vous dites aussi que vous avez traité avec des syndicats.

**M. Mitchell:** Oui.



## [Texte]

**Mr. Broadbent:** We got a figure earlier and I do not know the source—I will have to check it—that something like well over half the working people in Canada probably are not covered by such a plan and your own experience, I would suggest, in Ontario in dealing with organized workers can be very misleading because probably now something between 30 and 35 per cent of our working force only is in trade unions.

**Mr. Mitchell:** We are not limited to trade unions, you know.

**Mr. Broadbent:** No, I realize that, but I also am aware from my experience that this kind of plan is more likely to be found where you find a trade union that is bargained for. In the main I think that is the case.

**Mr. Mitchell:** I would not buy that completely. There were lots of plans that were in force before trade unions picked up the cudgels in this particular area.

**Mr. Broadbent:** I will leave that and just go to one other question from the point of view of equity. Do you think it might be reasonable, if the government could find some means of doing it within the law, to compel or bring about by some other means the situation where plans are overlapping in their benefits, the government and private plans, that the companies involved be required to compensate their employees by paying them an extra 5 or 10 cents an hour in lieu of the plan that has now become redundant?

**Mr. Mitchell:** Let us put it this way. Equity, I think, is like beauty. It is in the eyes of the beholder.

**Mr. Broadbent:** Yes, I was just trying to check your eyes. That is pretty good.

**Mr. Mitchell:** I would say that whatever you do in any of these programs—I do not know what par for the course can be—but, for example, what is magic about 15 weeks? The poor guy who is laid up much longer is just as vulnerable as the fellow who was not covered under a previous plan. What we try to do in an integrated program across the board of employee benefits contemplates not only the pension at the other end, but weekly indemnity and long-term disability benefits, and so forth, as he goes along plus all the rest of the things like the medical, surgical, diagnostic, major medical and so on. To me what is ideally handled and which we have lots of is a salary continuance program by the employer for a certain period of time to keep down the administrative costs for a short range disability, then some kind of a weekly indemnity program that might go on even longer than 15 weeks, then at the end of that time a long-term disability program that would run through to retirement date integrated, hopefully, with the Canada Pension Plan benefits, and then a proper pension at the other end. That is the kind of a program you should have and anything short of that is a piecemeal deal, so when I say equity is in the eye of the beholder I see nothing magic about 15 or any other number of weeks unless you are taking care of the total needs of that individual.

In other words, you might say, well that is fine; we have to start somewhere. Maybe you do, but why interfere with something that is working reasonably well

## [Interprétation]

**M. Broadbent:** On nous a cité un chiffre du taux dont j'ignore d'où il provient—il me faudra vérifier ce point-là à l'effet que plus de la moitié des travailleurs au Canada ne sont probablement pas protégés par un régime de ce genre et je suggère que votre expérience, qui se situe en Ontario et qui a trait aux syndiqués, peut porter à méprise étant donné qu'il n'y a actuellement que de 30 à 35 p. 100 de notre force ouvrière qui sont syndiqués.

**M. Mitchell:** Nous ne nous en tenons pas aux syndicats, vous comprenez.

**M. Broadbent:** Non, je le comprends bien, mais je sais aussi d'après ma propre expérience que ce genre de régime se retrouve plutôt dans les négociations syndicales. Je crois que voilà, en un sens, la question.

**M. Mitchell:** Pas tout à fait, à mon avis. Nombre de régimes étaient en vigueur avant que l'union ne se mêle de cette question.

**M. Broadbent:** Je vais laisser cette question et passer à celle de l'équité. Si le gouvernement trouverait moyen de réaliser cette entreprise d'une façon légale croyez-vous qu'il serait raisonnable pour lui d'imposer ou d'établir par d'autres façons des conditions où les régimes feraient double emploi quant aux prestations, j'entends celle des régimes du Gouvernement et celle des régimes privés; que les compagnies intéressées soient obligées de compenser pour leurs employés en leur versant un 5 ou un 10 cents supplémentaire de l'heure en remplacement du temps qui fait maintenant double emploi?

**M. Mitchell:** Disons que l'équité est un peu comme la beauté. Elle est dans l'œil de celui qui la voit.

**M. Broadbent:** Oui, je ne voulais que mesurer votre vue. Fort bien.

**M. Mitchell:** Je dirais même que quelles que soient les mesures auxquelles vous souscriviez dans des programmes de ce genre—je ne saurais vous dire le nombre d'étapes qu'il comportera—mais, par exemple, qu'est-ce qu'il y a de magique dans ce chiffre de 15 semaines? Le pauvre homme qui est en chômage plus longtemps est tout aussi vulnérable que son voisin qui n'ait pas assez protégé en vertu d'un régime antérieur. Ce que nous essayons de réaliser par un programme intégré dans toute la gamme des prestations à l'égard des employés ne se limite pas seulement à la pension versée à l'autre extrémité de l'échelle, mais aussi aux prestations hebdomadaires et à celles pour l'invalidité à long terme, et ainsi de suite à mesure que l'individu prend du mieux, plus tous les autres éléments comme la chirurgie, le diagnostic, les frais médicaux importants etc. Ce que nous retrouvons surtout, c'est un programme de continuation du salaire par l'employeur pour une certaine période afin de réduire les frais administratifs dans le cas d'une invalidité à court terme, suivi d'un programme de prestations hebdomadaire et qui peut se prolonger au-delà de 15 semaines, puis, à la fin de ce délai, un programme d'invalidité à long terme qui protégerait l'employé jusqu'à sa retraite, régime intégré, nous le souhaitons, aux prestations du régime de pensions du Canada, puis une pension appropriée à l'autre extrémité. Voilà le régime qu'on devrait avoir et tout autre régime n'est que partiel; donc,



## [Text]

now? Maybe the role should be to say, "Okay, a lot of sophisticated employers and labour unions have seen fit to bargain for a certain level of benefits..." which differ quite markedly, by the way, because the value of them is different in different areas. In other words, they establish their own priorities. Now they do have the benefit, but the levels can be very different.

Maybe what you should be doing is making it mandatory for other people to bring themselves up to a certain level. On whether it should be done through a government plan, a private plan or a combination of the two, I have no great opinion.

• 1640

**Mr. Broadbent:** Are you an actuary yourself?

**Mr. Mitchell:** Not personally, but we have an actuary in our firm.

**Mr. Broadbent:** Someone who presumably knows something about the technical problems involved. I would like to ask this question. Is there any rational reason why the government should not take over the whole field?

**Mr. Mitchell:** Is there any reason why the government should not take over the whole country? It is the same question.

**Mr. Broadbent:** I would certainly be prepared to consider that, but I am not...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Do not suggest that today. The War Measures Act is in effect.

**Mr. Mitchell:** I think the government has to take over things that cannot be done better and cheaper through private enterprise.

**Mr. Broadbent:** I think I have heard that argument before somewhere.

**Mr. Mitchell:** I do not know what it is, by the way.

**Mr. Broadbent:** I am talking about the insurance function. Presumably, if you have a clever group of actuaries and you begin with a commonly-agreed set of assumptions and a big, healthy computer somewhere, you might well remove a lot of the silly bureaucracies of the so-called competing insurance companies sending their men buzzing all over the country—a gloriously inefficient enterprise, in my judgment—and replace it, as opposed to producing certain kinds of consumer goods where you are making distinctively different products and where you are involved in a different kind of enterprise than that of providing an insurance function. Why could this not be done?

## [Interpretation]

quand je dis équité, aux yeux de l'assuré, je ne vois rien de magique dans ce chiffre de 15 semaines ou d'un tout autre nombre de semaines, à moins qu'on ne tienne compte de tous les besoins de l'individu.

Bref, vous pourriez me dire, voilà qui est bien; mais il nous faut quand même commencer quelque part. Évidemment, mais pourquoi contrecarrer un régime qui fonctionne bien? Peut-être devrait-on s'en tenir à dire: «Très bien, nombre d'employeurs et de syndicats avertis ont jugé bon de négocier en vue d'atteindre un certain niveau de prestations...» Façon de penser qui diffère beaucoup, remarquons-le, car leur valeur varie suivant les régions.

En d'autres mots, ils établissent eux-mêmes leur propre priorité. Maintenant, ils ont en effet des prestations, mais le niveau peut varier énormément.

Peut-être devriez-vous obliger les autres gens à s'élever à certains niveaux. Savoir si l'on devrait procéder par l'intermédiaire d'un régime gouvernemental ou privé ou un régime mixte, je n'ai pas sur ce point d'opinions arrêtées.

**M. Broadbent:** Êtes-vous actuaire vous-même?

**M. Mitchell:** Non, pas personnellement, mais nous en avons un dans notre société.

**M. Broadbent:** Quelqu'un qui présumentement est au courant des problèmes techniques en question. Y a-t-il une raison quelconque pour que le gouvernement ne prenne pas en mains tout ce domaine?

**M. Mitchell:** Y a-t-il une raison quelconque pour que le gouvernement ne prenne pas en mains tout l'ensemble du pays? La question est la même.

**M. Broadbent:** Je serais certainement prêt à voir d'un bon œil ce que vous proposez, mais je ne suis pas...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ne proposez pas cela à l'heure actuelle. La Loi des mesures de guerre est déjà en vigueur.

**M. Mitchell:** Je pense que le gouvernement doit avoir la mainmise sur des choses qui ne peuvent être faites mieux et pour moins cher par l'entreprise privée.

**M. Broadbent:** Je crois avoir déjà entendu cet argument ailleurs.

**M. Mitchell:** Incidemment, je ne sais trop de quoi vous voulez parler.

**M. Broadbent:** Je veux parler des mécanismes dans le domaine de l'assurance. Si vous avez un groupe d'actuaires, compétents et que vous ayez, au départ, formulé certaines hypothèses reconnues par tous et que vous disposiez d'un ordinateur moderne et efficace, vous êtes en mesure d'éliminer bon nombre de méthodes bureaucratiques inutiles employées par des compagnies d'assurance soi-disant concurrentielles, qui envoient leurs agents un peu partout dans le pays, ce qui, à mon avis, est une façon tout à fait inefficace de procéder, par opposition aux méthodes de production de certains biens de consommation, où on fabrique des produits bien distincts et où on exploite un certain genre d'entreprise qui est bien différente de celle qui consiste à fournir des services d'assurance. Pourquoi ne pourrions-nous pas agir ainsi?

[Texte]

**Mr. Mitchell:** Oh, it could be done.

**Mr. Broadbent:** Efficiently? Would you agree that it would remove a lot of costs?

**Mr. Mitchell:** I think it would probably turn out like so many other things that are done that way.

**Mr. Broadbent:** Like what?

**Mr. Mitchell:** They are not necessarily going to be any more efficient. I do not see how you can take away the profit motive from people. It is just like saying why do you not just have one governmental party in Canada instead of several.

**Mr. Broadbent:** It is now 4.40 p.m. I think I had better stop. Thank you, very much.

**The Chairman:** Mr. Murphy.

**Mr. Murphy:** Mr. Chairman, carrying on to a degree with what has been said before and particularly with reference to firms employing fewer than ten employees, it is my information that there are approximately 350,000 such firms in Canada and they employ approximately 2½ million people. Do you have any information at all, sir, about what part of that 2½ million people are presently covered under private plans or work-associated plans?

**Mr. Mitchell:** Not specifically, but I can say that in almost every case there is a plan available for them if they want it.

**Mr. Murphy:** What would the cost of the plans that are now available be for a person employing seven employees as compared to the cost under the proposed unemployment insurance scheme?

**Mr. Mitchell:** I do not know what percentage of the premium that you have here contemplates the cost of these benefits. There is no breakdown. In other words, all it says is that this is what the contributions to the new unemployment insurance program are going to be, and when the unemployed group in Canada exceeds a certain level there will be some contribution by government, and so on, a sliding amount, but there is no breakdown of the portion of the cost, if you like—or the premium, if you want to call it that—that represents the bringing in of these new benefits.

**Mr. Murphy:** If the cost of providing sickness benefits and pregnancy benefits worked out to about 16 cents a week per \$100, what would you say?

**Mr. Mitchell:** Per \$100 of what, weekly benefit?

**Mr. Murphy:** On a \$100 weekly benefit, that is right.

**Mr. Mitchell:** In other words, you think the cost would be 16 cents a week?

**Mr. Murphy:** Yes.

[Interprétation]

**M. Mitchell:** Cela pourrait se faire.

**M. Broadbent:** Efficacement? Croyez-vous qu'on pourrait ainsi réduire les coûts de beaucoup?

**M. Mitchell:** On obtiendrait les mêmes résultats que pour bon nombre d'autres choses qui ont été faites de cette même façon.

**M. Broadbent:** Comme quoi?

**M. Mitchell:** Ces méthodes ne seront pas nécessairement plus efficaces qu'auparavant. Je ne vois pas comment on peut supprimer chez les gens le désir d'acquiescer des profits. C'est comme si vous disiez qu'il vaudrait mieux n'avoir qu'un parti politique au Canada au lieu de plusieurs.

**M. Broadbent:** Il est maintenant 4.40 p.m. Je crois qu'il vaut mieux que je m'arrête. Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Murphy.

**M. Murphy:** Monsieur le président, pour continuer en quelque sorte ce que l'on vient de dire, en particulier, en ce qui a trait aux sociétés qui emploient moins de dix employés, je crois savoir qu'il y a environ 350,000 sociétés de ce genre au Canada qui emploient environ 2 millions et quart de personnes. Avez-vous des renseignements quelconques, monsieur, sur la proportion de ces 2 millions et quart de personnes, qui soient actuellement assurées dans le cadre d'un régime privé ou à frais partagés avec l'employeur?

**M. Mitchell:** Je ne peux pas vous le dire exactement, mais enfin dans presque tous les cas, il existe un régime disponible si les employés désirent s'y associer.

**M. Murphy:** Quel serait le coût pour un employé qui voudrait être assuré par un de ces régimes privés dans le cas d'une entreprise qui compte sept employés, par comparaison au coût pour faire partie du régime d'assurance-chômage qui est proposé?

**M. Mitchell:** Je ne connais pas quel pourcentage de la prime qui, dans le cas présent couvrirait le coût de ces bénéfices. Il n'y a aucune ventilation à ce sujet. Autrement d't, on indique simplement ce que les cotisations au nouveau régime d'assurance-chômage couvriraient et lorsque les chômeurs au Canada dépasseront un certain niveau il y aura une contribution de la part du gouvernement, selon certains barèmes, mais aucune ventilation n'a été faite de la portion du coût ou de la prime, disons, que représente l'octroi de ces nouveaux bénéfices.

**M. Murphy:** Si le coût d'assurance dans le cas de maladie, ou de maternité, se chiffrait à 16 cents pour \$100, qu'est-ce que vous diriez?

**M. Mitchell:** Pour \$100 de prestations hebdomadaires?

**M. Murphy:** Sur la base de \$100 de prestation hebdomadaires, c'est exact.

**M. Mitchell:** Autrement dit, vous croyez qu'il en coûterait 16 cents par semaine?

**M. Murphy:** Oui.

[Text]

**Mr. Mitchell:** On a \$100 weekly benefit I would question it.

**Mr. Murphy:** You would question the 16 cent figure?

**Mr. Mitchell:** Oh, yes, very much.

**Mr. Murphy:** Accepting the fact that you question it, if it turned out to be accurate how would it compare with the cost of the available plans at the present time?

**Mr. Mitchell:** That is given on page 2, the costs for several representative employers. Under example No. 1 the unit rate is \$1.08 per week per \$10 of benefit.

**Mr. Murphy:** Right.

**Mr. Mitchell:** That is the unit rate. That is per \$10 of benefit. In example No. 2 the unit rate is almost half of that because the mix is different. Under example No. 3 it is 86 cents and yet in example No. 4 it is \$1.42, and I told you a little earlier that we have some that go beyond \$2.

**Mr. Murphy:** Right.

**Mr. Mitchell:** In other words, it depends upon the situation obtaining at the time in that particular area and with that particular industry, perhaps. Presumably over the long haul things should average out but it all depends upon the abuses, and this of course is one of the things that we find with our quarterly reviews. If it is abused, then you are in trouble.

**Mr. Murphy:** Yes. Then moving on to the abuses, sir, I think we all pretty well agree that we would be very naive if we were to think that in their future negotiations labour unions and companies in particular did not eventually make the government the first payer under the proposed scheme.

**Mr. Mitchell:** Oh, sure they will, of course they will.

**Mr. Murphy:** In that event, and assuming that there is then a role for the private company and the employer and the unions to negotiate a topping off type of deal and actually supplementing the proposed government plan, would you then not have two police forces, really, watching these abuses? First of all, the government observers and the people working with the government and, secondly, the insurance companies together with the labour unions and the corporations involved.

**Mr. Mitchell:** I think the policing is not done so much by the insurance companies as it is by the people who pay the premiums, that is, the employee and the employer. It is true, to the extent that there would be coverage in excess of the governmental level, if that is what there is to be, then presumably there would be a duplication of that function.

**Mr. Murphy:** Yes, and hopefully a reduction in the number of abuses.

**Mr. Mitchell:** I would hope so.

[Interpretation]

**M. Mitchell:** Je doute fort que vos chiffres soient exacts sur la base de prestations hebdomadaires de \$100.

**M. Murphy:** Vous n'êtes pas d'accord avec le chiffre de 16c.?

**M. Mitchell:** Non.

**M. Murphy:** Compte tenu du fait que vous n'êtes pas d'accord avec ce chiffre, si ce chiffre était pourtant exact, comment pourrait-on comparer le coût des régimes d'assurance disponibles présentement, avec ce que vous proposez?

**M. Mitchell:** C'est ce que l'on vous donne à la page 2, c'est-à-dire, les coûts émis par plusieurs employeurs. A l'exemple 1, le taux hebdomadaire est de \$1.08 pour \$10 de prestations.

**M. Murphy:** C'est exact.

**M. Mitchell:** C'est là le taux par unité. C'est valable pour \$10 de prestations. Dans l'exemple 2, le taux est environ la moitié du premier et dans l'exemple 3, il est de 86 cents; par ailleurs dans l'exemple 4, il est de \$1.42 et je vous ai dit qu'il y en avait certains qui allaient même au-delà de \$2.

**M. Murphy:** C'est exact.

**M. Mitchell:** Autrement dit, tout dépend de la situation, lorsque la prestation est versée, de l'industrie particulière concernée; cela dépend des abus, en fait. Nous nous rendons compte de tout cela lorsque nous faisons notre étude trimestrielle. S'il y a abus, c'est à ce moment-là, qu'on s'attire des problèmes.

**M. Murphy:** Oui. Nous admettons tous que ce serait être très naïf que de penser que les syndicats et les sociétés, au cours des négociations à venir, ne vont pas faire du gouvernement le premier contribuable, en vertu du régime proposé.

**M. Mitchell:** Bien sûr, ils agiront ainsi.

**M. Murphy:** En supposant alors qu'une société privée, qu'un employeur et que les syndicats aient un rôle à jouer en vue de négocier un régime qui puisse compléter, le régime gouvernemental, n'y aurait-il pas deux éléments qui exerceraient un contrôle sur ces abus? Tout d'abord, les observateurs du gouvernement, ainsi que les sociétés d'assurances elles-mêmes, de concert avec les syndicats et avec les différentes corporations impliquées.

**M. Mitchell:** Ce contrôle s'exerce non pas tellement par les compagnies d'assurance, mais bien par les personnes qui versent les cotisations, que ce soit l'employé ou l'employeur. Il est vrai que s'il y avait excès de surveillance de la part du gouvernement il pourrait y avoir alors double emploi.

**M. Murphy:** Évidemment on pourrait espérer ainsi réduire le nombre d'abus.

**M. Mitchell:** Je l'espère.



[Texte]

**Mr. Murphy:** Yes. There is one other point I want to mention in connection with the pregnancy benefits. You have made some pretty valid points in your brief, but I am told that there are some three million women in the work force in Canada and that the Economic Council of Canada has said that the earnings of one million of these three million, or one-third of them, are absolutely necessary to keep their families at or just above the poverty line. Presumably if those earnings are necessary and the woman involved becomes pregnant and is detached from the labour force and therefore from her earnings, is there not a need and a gap at present in this area to make sure that these people have some income to at least keep them near the poverty line, which really is not very high.

**Mr. Mitchell:** I think that is another subject. In other words, in my opinion your levels of income tax, your exemptions for people and the different kinds of welfare programs that you have in effect should take care of these kinds of things, but as I see it this is no reason for you to put a welfare program into an unemployment insurance program because you must remember that with respect to these other women that are above the subsistence level you are going to be paying unneeded benefits with this 15-week deal, which does not exist in any plan today. There is not one plan that runs beyond six weeks that I know of. In most cases they are trying to eliminate them altogether because pregnancy is not a sickness.

• 1650

**Mr. Murphy:** These are in the negotiated plans, you mean.

**Mr. Mitchell:** Yes. That is not a sickness per se. That is a natural function, and there is plenty of warning about it. It does not just happen overnight.

**Mr. Murphy:** Without wanting to be...

**Mr. Mitchell:** I did not say it was not an accident; I said it was not a sickness.

**Mr. Murphy:** Without wanting to be earmarked as a supporter of Women's Lib, do you think the fact that most labour union members and the officials of most labour unions are men has anything to do with the types of contracts that might be negotiated and the benefits that are provided for pregnancies?

**Mr. Mitchell:** Let us look back at Item 2, or was it Item 3? We have all kinds of mixes of what constitutes—here is an example of predominantly female. There are quite a few of them. They still have a voice in what benefits are negotiated for them.

What you usually find is that the hourly groups in some cases are predominantly male. Those in salaried bargaining, on the other hand, are usually predominantly female. In other words, they lean more to the clerical and stenographic type of job than to the straight machine operations. I am speaking now in general. So that I think their influence is felt and should be felt in negotiating a proper deal.

[Interprétation]

**M. Murphy:** Oui. Je voulais parler également des prestations de maternité. Vous en avez parlé d'une façon valable dans votre mémoire, mais on me dit qu'il y a environ 3 millions de femmes qui travaillent au Canada et que, selon le Conseil économique du Canada, les salaires d'un-tiers de ces 3 millions de femmes leur sont absolument nécessaires pour empêcher que leur famille ne vive dans la pauvreté. Et que pensez-vous qu'il va arriver si ces femmes deviennent enceintes, attendent un enfant et perdent ainsi leur salaire. Il y a un besoin urgent dans ce domaine car il y a une lacune actuellement en ce qui concerne ces femmes. Il est nécessaire de leur garder un certain revenu, afin qu'elles puissent sauvegarder leur famille de la pauvreté complète ce qui n'est tout de même pas un niveau de vie à souhaiter.

**M. Mitchell:** C'est là une tout autre question. Les niveaux d'imposition, les exemptions qu'on peut leur accorder et les divers programmes de bien-être sont censés résoudre en partie ces questions. Je ne vois pas pourquoi ce serait à la Commission d'assurance-chômage de s'occuper d'un programme de bien-être. Vous avez parlé aussi d'autres femmes, qui n'ont pas besoin de revenus accrus pour se maintenir au-dessus du niveau de minimum vital et qui auront droits aussi aux prestations. Pour l'instant, il n'y a aucun régime qui prévoit cette période de 15 semaines car aucun régime ne dépasse une période de 6 semaines, à ma connaissance. Dans la plupart des cas on essaie de les éliminer complètement car la grossesse n'est pas une maladie.

**M. Murphy:** Vous parlez des régimes qui ont fait l'objet de négociations.

**M. Mitchell:** Oui, ce n'est pas de sa nature une maladie. C'est une fonction naturelle et longuement prévue. Ce n'est pas un phénomène qui survient du jour au lendemain.

**M. Murphy:** Sans vouloir...

**M. Mitchell:** Je n'ai pas dit que c'était un accident; j'ai dit que ce n'était pas une maladie.

**M. Murphy:** Sans vouloir passer pour un champion de la libération des femmes, pensez-vous que le fait que la plupart des membres des syndicats des ouvriers et des dirigeants de la majorité des syndicats sont des hommes déterminent le genre de contrat à négocier et les prestations prévues pour la grossesse?

**M. Mitchell:** Revoyons l'article 2, ou est-ce l'article 3? Nous avons toutes sortes d'interprétations de ce qui constitue—en voici un exemple de cas féminin prédominant. Ils sont assez nombreux. Les femmes ont encore droit au chapitre car les prestations sont négociées pour elles.

Ce que l'on constate d'habitude, c'est que les catégories rémunérées à taux horaire sont dans certains cas composées d'hommes. D'autre part, les catégories rémunérées sur une base salariale sont d'habitude surtout composées de femmes. Autrement dit, les emplois sont plutôt cléricaux et sténographiques que mécaniques. Je parle de façon générale. J'estime donc que leur influence se fait ressentir et doit se faire ressentir lorsqu'il s'agit de négocier une convention appropriée.

[Text]

**Mr. Murphy:** I have one further point, Mr. Chairman, and then I will move on. It concerns the sickness and accident aspect. I am told that 60 per cent of the time-loss accidents and illnesses in industry occur off the job, so that the person who is forced not to show up for work because of sickness or accident has no coverage, either under unemployment insurance or under workmen's compensation. He may have insurance under work-associated plans, but there again that covers only 32 per cent of our work force, or between 30 per cent and 35 per cent. There are many people every year who, because of sickness or illness which occurs off the job, are left with no income.

Do you not feel that the proposals of this White Paper will step in and cover this gap, or do you feel that too should be covered in some other aspect of legislation?

**Mr. Mitchell:** I do not know whether your figures are accurate or not. Certainly it is true that there is—I do not know whether your percentages are accurate as to the number of benefits that become payable because of accidents, whether they are on or off the job.

**Mr. Murphy:** This comes from the Department of Labour. I assume the figures are correct.

**Mr. Mitchell:** Yes. I do not know how accurate it is. I am not questioning it. I am just saying I do not know. In my experience I cannot answer the question. Certainly when we cover those, you expect them to collect first from workmen's compensation, and if it is an off-the-job deal, then they should collect under their regular plan.

Incidentally, as a sideline there, we actually found that on the level of benefits, sometimes the individual was getting more benefit if he was hurt off the job than on the job. We had to make certain amendments there so that the level was increased beyond the workmen's compensation level in certain instances.

I think this is a valid area that should be a matter of concern. I do not know whether it fits once again into the unemployment area, into the unemployment insurance package. That is, I think, where we have got our hang-up. You are not just talking about accidents; you are talking about sickness here, really.

**Mr. Murphy:** As well, yes.

**Mr. Mitchell:** On the accident side, maybe it should be tied in with some mandatory program, but hopefully integrated, so that we are not just having duplication all the way across the line. In other words, I see no particular merit in having a certain prescribed level of benefit that is policed by the government, and then another one superimposed on top of that that is going to be policed by somebody else.

As long as the program is there, why can it not all be done by one? As to which one, we can debate that until doomsday, but the thing is that I cannot see any merit in two. If you are going to have benefit levels beyond what

[Interpretation]

**Mr. Murphy:** J'aimerais soulever un autre point, monsieur le président, puis je céderai la parole. C'est en ce qui concerne l'aspect assurance-maladie et assurance-accident. On me dit que 60 p. 100 du temps perdu pour cause d'accident et de maladie dans l'industrie se produit en dehors du travail, de façon que la personne qui ne peut se rendre au travail parce qu'elle est malade ou a subi un accident n'est pas couverte, ni par l'assurance-chômage ni par l'indemnisation des accidents de travail. Cette personne peut-être assurée suivant des régimes connexes au travail, mais, encore une fois cela n'aura pu vendre pour 32 p. 100 de notre population active ou de 30 à 35 p. 100. Le nombre de personnes sont dépourvues chaque année, par suite de maladie et d'accidents, de leur revenu.

Ne considérez-vous pas que les propositions de ce Livre blanc si elles sont appliquées combleront cette brèche, ou jugez-vous que cela doit tomber sous le coup de quelque autre législation?

**Mr. Mitchell:** J'ignore si vos données sont exactes ou non. Il est certainement vrai que cela existe. Je ne sais pas si vos proportions sont exactes quant au nombre de prestations payables par cet accident, que la personne soit au travail ou non.

**Mr. Murphy:** Les chiffres nous ont été fournis par le ministère du Travail. Je suppose qu'ils sont exacts.

**Mr. Mitchell:** Oui. Je ne sais pas jusqu'à quel point ils sont précis. Je ne les discute pas. J'ai dit tout simplement que je l'ignore. Selon mon expérience, il m'est impossible de répondre à cette question. Nul doute que lorsque nous étendrons l'assurance à ces personnes vous estimerez qu'elles devront d'abord obtenir des prestations des accidentés du travail et, si le cas est étranger au travail, elles devront alors obtenir des prestations suivant le régime régulier.

Incidentement, comme à côté, nous avons en fait constaté qu'au niveau des prestations, la personne touchait parfois plus de bénéfices si elle était laissée loin de son travail plutôt qu'à l'usine. Nous avons dû introduire certains amendements dans ce cas et le niveau a été élevé au plan du niveau de l'indemnisation des accidents du travail dans certains cas.

Je pense qu'il s'agit là d'un secteur qui mérite notre attention. Je ne sais s'il convient au secteur de l'assurance-chômage; et c'est là que nous accrochons. Vous ne parlez pas simplement d'accidents; vous parlez de maladie ici à vrai dire.

**Mr. Murphy:** Également, oui.

**Mr. Mitchell:** Du côté accident, ou peut-être le cas devrait-il être attaché à quelque régime obligatoire, mais espérons-le intégré, de façon que nous n'ayons pas simplement du double emploi sur toute la ligne. En d'autres termes, je ne vois aucun mérite particulier à établir un niveau ici de prestations surveillées par le gouvernement et de superposer un autre régime contrôlé par un quelconque organisme.

Du moment que le programme existe, pourquoi ne pas s'en remettre à une seule autorité? Si nous devons nous entendre sur le choix de l'organisme, nous pourrions discuter jusqu'au jugement dernier; mais le point est que



[Texte]

is contemplated here, I do not see why you could not accomplish your purpose by saying that you must have this program. As long as the benefit level exceeds our minimum requirements—just like the Canada Pension Plan is a minimum pension type of thing—then why cannot that be done through the one program?

**Mr. Murphy:** Well, on that point I think I will pass. Mr. Knowles, I know, would scream bloody murder if we suggested legislation which forced people in this country to carry insurance from private companies. From certain levels I am sure there would be some loud screams.

**Mr. Mitchell:** I did not say it had to be from an insurance company. It can be self-insured.

**Mr. Murphy:** That is all, thank you, Mr. Chairman.  
**The Chairman:** Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I gather I am supposed to start by screaming bloody murder.

Mr. Mitchell, you say something in your brief that puts me—at the start at any rate—in an unargumentative mood. You have stated quite clearly that you have a vested interest, and having declared it, I think you have the right to come before us and give us your views, whether we agree with them or not. As I say, that makes me less argumentative to begin with. Just where we get in a moment or two is another question.

Like others who have appeared before us—or at least like some others—you have raised the question of what unemployment insurance means, or should mean. When you said a moment ago that equity, like beauty, is in the eye of the beholder, maybe logic is in the same category.

It is open to you to insist that unemployment insurance must be something that covers only unemployment when there is no work, but is it not equally open to us to take the view that unemployment insurance should insure the worker against the time when he is unemployed, whatever the reason may be, whether it is the fact that there is no work, the fact that he is sick, or the fact that she is pregnant? Is there any such thing as absolute logic in this?

If I grant you the right to make your definition of it, have we not the right to make ours?

**Mr. Mitchell:** I think that is fair. I have no argument with the point. I think perhaps the only observation I would make—and this I think was made previously by someone—is that maybe whatever program is contemplated here should be in some way dovetailed with the report that we are expecting from the Health Department, which includes welfare and other measures. In other words, presumably this is a total problem.

Where the sickness business fits in—is it a worker who is sick? Is it somebody else who is sick? Should they be treated in a different way? I do not know. As you say, this is opinion rather than...

[Interprétation]

je ne vois pas de mérite au double régime. Si vous devez majorer les prestations au-delà de ce qui est prévu, je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez le faire en disant que vous devez avoir ce programme. Du moment que le niveau des prestations dépasse nos exigences minimales—tout comme le Régime de pensions du Canada prévoit une prime minimale—pourquoi cela ne peut-il se faire au moyen d'un seul régime?

**M. Murphy:** Je pense que je vais passer cette fois. Monsieur Knowles, crierait aux notes, j'en suis sûr, si nous propositions un projet de loi qui obligerait la population canadienne à payer de l'assurance des compagnies privées. Des cris stridents émaneraient de certaines couches sociales à en profiter.

**M. Mitchell:** Je n'ai pas dit que cela devait dépendre d'une compagnie d'assurance; ce pourrait être de l'auto-assurance.

**M. Murphy:** C'est tout, merci.

**Le président:** Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je présume qu'on s'attend d'abord à ce que je crie au meurtre.

Monsieur Mitchell, vous mentionnez dans votre mémoire—au moins au début—une chose qui m'enlève le goût de discuter. Vous avez très nettement déclaré que vous avez intérêt à la question et, l'ayant déclaré, je pense que vous avez le droit de vous présenter ici et d'exprimer vos opinions, que nous soyons d'accord avec vous ou non. Comme je le disais, cela m'enlève le goût de discuter les débats, mais, où exactement en serons-nous dans un moment ou deux, voilà une autre question.

Comme les autres qui ont témoigné en présence du Comité—ou, au moins comme quelques autres—vous avez soulevé la question voulant déterminer ce qui signifie l'assurance-chômage ou ce que cela doit signifier. Quand vous avez dit, il y a un instant, que l'équité et la beauté sont un reflet de celui qui les contemple, nous pourrions peut-être ajouter la logique de votre catégorie.

Vous êtes libre d'insister que l'assurance-chômage doit être un régime qui ne comprend que les chômeurs lorsqu'il sont sans travail, ne nous appartient pas également, à nous, d'assumer que l'assurance-chômage doit couvrir le travailleur en prévision du temps qu'il sera sans travail, pour quelque raison que ce soit, que ce soit son emploi, pour cause de maladie, ou pour cause de maternité? Y a-t-il un surplus logique absolu?

Si je vous accorde le droit d'imposer votre définition, n'avons-nous pas le droit d'imposer la nôtre?

**M. Mitchell:** Je pense que cela est juste. Je ne discute pas ce point. La seule observation que je ferais peut-être—elle a été faite, je pense précédemment par quelqu'un d'autre—c'est que, quel que soit le régime prévu, il doit en quelque sorte s'assimiler au rapport que nous attendons du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui comprend des mesures de bien-être et autres. En d'autres termes, ceci peut constituer un problème d'ensemble.

Lorsque le cas de maladie est approprié, s'agit-il d'un travailleur malade? S'agit-il d'une autre personne souffrant d'une autre maladie? Ces personnes doivent être de différentes manières? Je ne sais pas. Comme vous dites, ceci est matière d'opinion plutôt que...



[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I suggest that the views you are putting forward in this general area, namely integrating a whole program, are worthy of consideration. We have been at this for a few decades. It will probably be a few more before we get a completely integrated program, one that covers the whole works, and I for one do not know what is coming in Mr. Munro's paper. I do not know when we are going to get it, for that matter, but I would doubt very much if it would forecast legislation covering all of the contingencies that affect the income and the well-being of people. I suspect that it will be mainly income maintenance. It will involve some change in the pension structure, and so on. In fact, that is where it starts.

That is an assumption on my part. I do not see this government at the moment giving us a total program, a sort of one-payment proposition, or one piece of legislation that covers everything. Therefore, have we not got to think seriously about getting unemployment due to illness and pregnancy covered? In the long run, does it matter very much in terms of ideology and definitions in argument where we get it, so long as we get it there?

That may sound strange to you from me. I am an idealist, and I like to think in terms of total packages and so on, but I have been in this business long enough to know that in matters of social legislation we have to get it a step at a time.

• 1700

There is pretty strong feeling now that we should be covering unemployment due to illness and unemployment due to pregnancy. Is it not a pretty legitimate social pressure that is on us to cover it this way rather than leaving it to welfare? If you could assure me that we are going to get a total program I might take a different view. However you have to talk about these things as being welfare matters. Usually welfare is defined as something that is handed out to you whether or not you have made a special payment for it. Here is a scheme, this government White paper, which puts the benefits you would get when you are unemployed due to illness or due to pregnancy on a basis of rights. Those benefits come out of a fund into which you have paid premiums and therefore it is not welfare, it is not charity, it is a benefit that you are entitled to.

In this interim period, before we get to the millennium, is this not a pretty good step?

**Mr. Mitchell:** I do not know whether I can answer that. Not being connected with any political party, I have no idea of what the future holds.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You are no worse off than those of us who are members of parties.

**Mr. Mitchell:** I had thought that this paper from Mr. Munro was imminent and as a Canadian I would hope

[Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je reconnais que votre point de vue relativement à l'intégration d'un programme dans son ensemble mérite d'être pris en considération. Nous les étudions depuis quelques décennies. Il faudra sans doute encore quelques autres avant que nous obtenions un programme parfaitement intégré, qui couvrira tout ce qui rassemble nos études, et j'ignore pour ma part ce qu'il faut attendre de l'étude faite par M. Munro. Je ne sais pas quand nous obtiendrons le document, mais je doute beaucoup qu'il annonce une législation prévoyant toutes les contingences affectant le revenu et le bien-être qui je suppose que le progrès surtout du maintien de revenu. Il en renfermera quelques modifications de la structure du régime de pension et ainsi de suite. En fait, ce n'est pas le départ.

C'est une hypothèse que j'avance. Je n'envisage pas que notre gouvernement nous assure en ce moment un programme global, une proposition de peine unique en sorte, ou un projet de loi prévoyant tous les cas. Par conséquent, ne devons-nous pas penser sérieusement d'établir de l'assurance pour couvrir les maladies et les cas de maternité? Enfin de compte, qu'importe de quelle façon s'exprime l'idéologie et de quelle façon sont formulées les définitions, pourvu que nous puissions établir le régime?

Cela peut vous paraître étrange venant de moi. Je suis un idéaliste, et j'aime penser en termes de réalisation de la balle et ainsi de suite, mais je suis engagé dans cette

voie depuis assez longtemps pour savoir qu'en matière de législation sociale nous devons avancer pas à pas.

A l'heure actuelle, un fort courant d'opinion revendique l'assurance-chômage pour cause de maladie ou de maternité. Ne pensez-vous pas qu'il s'agisse d'une pression sociale bien légitime lorsque l'on nous demande de passer par l'assurance-chômage plutôt que de s'en remettre au bien-être. Si vous pouviez me garantir un programme d'ensemble, j'adopterais peut-être une attitude différente. Toutefois, vous traitez ces questions comme si elles étaient du domaine de l'assistance publique. Généralement l'assistance publique se définit comme une aide que l'on vous accorde sans tenir compte des paiements que vous auriez pu faire. Or, nous avons là un régime, le Livre blanc du gouvernement, selon lequel les prestations que vous recevriez en cas de chômage pour cause de maladie ou de maternité vous reviendraient de droit. Ces prestations sont prélevées sur une caisse à laquelle vous avez versé vos cotisations. Aussi, il ne s'agit pas d'assistance publique ni de charité, il s'agit d'une prestation à laquelle vous avez droit.

Dans l'intervalle, avant que nous n'en arrivions à la société idéale, n'est-ce pas là un sérieux progrès?

**M. Mitchell:** Je ne sais si je puis vous répondre à cette question. Comme je ne suis affilié à aucun parti politique, je ne sais pas du tout ce que l'avenir nous réserve.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous ne vous en trouvez pas plus mal que ceux d'entre nous qui sont affiliés à des partis.

**M. Mitchell:** Je pensais que le document de M. Munro devait paraître incessamment et si je fais abstraction de

## [Texte]

that this is the case, forgetting our particular interest in this area. I would hope that this would be forthcoming in the very near future and I would think it should give us at least a philosophy. When we have this philosophy, then we are in a position of looking—and not in a piecemeal fashion, which is what we are suggesting is being done here—at the total man or the total community. Maybe this is wishful thinking; maybe this is idealism carried too far; and, maybe it is impractical because of the exigencies of the moment. I do not know. Certainly this is what prompts our feeling. Whether you put it in one category and say it is welfare or whether you put it somewhere else and call it something else, that is opinion again.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes. All right. I think we respect each others opinions. I think it is wishful thinking to hope for the whole thing to be covered in Mr. Munro's paper. I think we have to start moving in these two areas.

I suppose I am still in the philosophical area if I ask you to harmonize your position in reference to the proposed White Paper on social security. You seem to favour the idea of the government getting into the entire field of health and welfare benefits, including a cash income for sickness, pregnancy and retirement and so on, and that these should be part of what will be covered in the White Paper on Social Security. How do you harmonize that with your position that things like health and pregnancy should not be covered under such legislation but should be left to compulsory legislation which in turn leaves it to the individual employers and the unions and so on to get it either through wage continuation programs or through private insurance?

**Mr. Mitchell:** Here we are rationalizing. You can rationalize in several directions. As I indicated a little earlier, the indiscriminate payment of pregnancy benefits to all people who have been in the labour force is not necessarily solving any real problem. There may be a certain percentage of these people who do in fact require some subsidization and that is what it is. Let us call it what it is. I would call that welfare. I am not saying that some people should not be receiving benefits during this particular period, but I am saying that I do not think it has anything to do with unemployment. It has really not nothing to do with unemployment. They are not unemployed because their jobs is not available. They are unemployed because they chose to have a family. It is not something that happened overnight, they have had plenty of warning for it.

In other words, I guess this is a philosophical point. You are either on one side of the fence or on the other. I happened to be on this side and so is our Association.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Perhaps it is not only philosophical. We are back to the business of definition.

**Mr. Mitchell:** That is right.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You accepted my right to make my definition but you have just now restated yours, namely that you regard unemployment

## [Interprétation]

nos intérêts particuliers, j'espère, en tant que Canadien, que ce serait le cas. J'espère que dans un proche avenir, nous pourrions voir ce document qui nous donnera au moins certains principes directeurs. Dès lors, nous serons en mesure d'avoir une vue d'ensemble sur les conséquences des propositions sur tous les individus ou toute la communauté des individus. Il se peut que cela ne soit qu'un vœu pieux voire de l'idéalisme poussé trop loin et peut-être que c'est là une opinion irréaliste étant donné les impératifs actuels. Je n'en sais rien. Toutefois, c'est là l'idée qui nous anime et que l'on retrouve cela dans le contexte de l'assistance publique ou dans un autre contexte, c'est encore une fois une question d'opinion.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Parfait, je crois que nous respectons mutuellement nos opinions. J'estime que c'est un vœu pieux que de croire que le rapport de M. Munro traitera de tous les problèmes. J'ai l'impression que nous ferions mieux d'entreprendre quelque chose dans ces deux domaines.

Je suppose que je resterais toujours dans une sphère hautement philosophique, si je vous demandais d'établir votre position en fonction du Livre blanc sur la sécurité sociale. Vous semblez bien disposé parce que le gouvernement s'occupe de toutes les prestations de santé et de bien-être y compris un revenu garanti en cas de maladie, de maternité, de retraite, et cetera. Et tout cela, selon vous, devrait faire l'objet du Livre blanc sur la sécurité sociale. Comment pouvez-vous concilier cela avec votre position d'assurer la maladie et la maternité en vertu d'une loi contraignante qui s'en remettrait aux employeurs particuliers et aux syndicats pour y arriver soit grâce à un revenu garanti, soit grâce à une assurance privée?

**M. Mitchell:** Nous nous perdons en raisonnement. Je l'ai déjà dit, le versement généralisé des prestations de maternité à toutes les personnes qui ont fait partie de la population active, ne résout pas nécessairement le problème. Il se peut qu'un certain pourcentage de ces personnes ont réellement besoin de subvention et c'est là tout le problème. Appelons les choses par leur nom. Quant à moi j'appellerais cela le bien-être. Je ne prétends pas que certains individus ne devraient pas bénéficier des prestations durant cette période mais j'estime que cela n'a rien à voir avec le chômage. Ces personnes ne sont pas en chômage parce qu'elles ont perdu leur emploi, elles sont en chômage parce qu'elles ont choisi de créer une famille. Ce n'est pas une décision qui se prend du jour au lendemain et ils ont eu tout le temps d'y réfléchir.

Autrement dit, je suppose qu'il s'agit d'une question de point de vue. Vous êtes d'un côté de la barrière et je suis de l'autre tout comme notre association.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ce n'est peut-être pas seulement une question de point de vue. Nous en revenons aux problèmes de définition.

**M. Mitchell:** C'est exact.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous m'avez reconnu le droit d'établir ma définition mais vous venez d'énoncer à nouveau la vôtre, à savoir que vous estimez



## [Text]

insurance as something that should be paid only when a person is unemployed because he has no job. I think the place that some of us start from is concern for the workers who needs to have the income from his employment protected. He is just as hard up and in just as tough straits if that income stops because the boss has no work for him or because of illness or pregnancy. I see the flaws in this and I am all for these idealistic broad schemes. You should hear the speeches I make along this line in the House of Commons but we have to get moving.

I notice in your reference to pregnancy benefits that you make the statement that in most cases the woman who becomes pregnant withdraws from the work force usually for an indefinite period and that in many instances she has no intention of returning to the work force.

On this Committee, all of us are men and most of the delegations that come before us are men. We have not yet appreciated the force of Mr. Murphy's "Women's Lib." that he referred to a moment ago. The teachers' organization which appeared before us the other day represented thousands of teachers in this country of whom two-thirds are women. However, we had a delegation of about eight men. There was not a woman before us. I wonder if this concept or this idea of the woman who has a child and does not go back to work is not out of date. I wonder whether or not we men had better face up to the fact that this is one of the changes that we should start covering. Usually government legislation comes along too late. Maybe this time, government legislation is anticipating that pregnancy and the bearing of children no longer means the withdrawal of women from the work force?

**Mr. Mitchell:** I think this is a fair statement. I think it is true in quite a few instances that they do in fact come back to the work force but quite often they do not come back to the previous employer. Yet you are saddling him in this case, based on the contribution basis that is contemplated and based on lay-offs if you like which really have nothing to do with him at all. The job is there; the girl has left; she has gone to work somewhere else.

In the first place, why 15 weeks? I do not know what is magic about 15. Six weeks has been the maximum period that has ever been considered necessary for any employer where they have put in these plans. If the girl is coming back to work, she comes back within that period of time. But if you pay her for 15 weeks, she sure will not be back until the sixteenth.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In the meantime that employer has probably hired some other woman who has had her child, who had worked for some other employer. In terms of it being all in insurance scheme, we get what we pay for. Mr. Chairman, as I say, we took our venom out on some of those who opposed these ideas a few weeks ago and some who did not admit their vested interest quite so much. We are being a bit easy on you today although I certainly do not like the suggestion, even when you put it in milder terms, that people should be compelled by law to provide coverage

## [Interpretation]

que les prestations d'assurance-chômage ne devraient être versées qu'à un chômeur qui est sans travail. Je crois que certains d'entre nous partent du principe qu'il faut garantir au travailleur un certain revenu. Les difficultés pour lui seront les mêmes, s'il est privé de son emploi parce qu'il n'y a plus de travail parce qu'il est malade ou parce qu'elle est enceinte. Bien sûr, je vois les lacunes et je me rallie avec enthousiasme aux grands régimes idéalistes. Vous auriez dû entendre les discours que j'ai faits à ce propos à la Chambre des communes mais il n'en reste pas moins qu'en attendant nous devons faire quelque chose.

Lorsque vous avez parlé des prestations de maternité, j'ai remarqué que vous prétendez que dans la plupart des cas, la femme enceinte se retire de la population active pour une période indéfinie et que bien souvent elle n'a pas l'intention de reprendre le travail.

Tous les membres de ce Comité sont des hommes tout comme la plupart des délégations qui ont témoigné devant nous. Nous n'avons pas encore pu très bien comprendre ce que voulait dire M. Murphy lorsqu'il parlait de «libération de la femme.» L'organisation des enseignants qui a témoigné l'autre jour représentait des milliers d'enseignants de tout le pays, dont deux tiers de femmes. Cependant, la délégation se composait de huit hommes, pas une seule femme. Je me demande si cette idée de la femme qui a un enfant et ne reprend plus le travail n'est pas complètement dépassée par les événements. Je me demande si nous autres, hommes, nous ne ferions pas mieux de nous rendre à l'évidence et d'admettre que la situation a changé et qu'il faut prévoir une assurance. Bien souvent, les lois sont adoptées trop tard. Pour une fois, il se peut que dans cette loi, le gouvernement joue un rôle de précurseur en comprenant que la femme enceinte ne se retire pas nécessairement de la population active?

**M. Mitchell:** Je crois que cela est conforme à la réalité. C'est bien vrai dans beaucoup de cas, elles reviennent à la population active mais souvent elles ne retournent pas chez leur ancien employeur. Toutefois, vous lui mettez tout sur le dos en exigeant de lui des cotisations et qu'il puisse en les fixant au quota des mises à pied, phénomène absolument indépendant de la volonté de l'employeur. L'emploi existe, la femme l'a quitté pour aller travailler ailleurs, peut-être.

Pourquoi quinze semaines par exemple? Jusqu'à présent, un employeur qui mettait en œuvre pareil régime considérait que six semaines étaient un maximum largement suffisant. Si la femme reprend son emploi, elle reviendra dans les dix semaines mais si vous lui payez quinze semaines, elle ne reviendra pas avant la seizième.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Entre-temps, l'employeur en question aura probablement engagé une autre femme qui a déjà accouché et qui travaillait pour quelqu'un d'autre. Comme il s'agit d'un régime d'assurance, nous en retirons ce que nous avons payé. Monsieur le président, nous avons été assez durs avec les témoins qui manifestaient une certaine opposition il y a quelques semaines et avec ceux qui n'étaient pas prêts d'admettre leurs intérêts organisés. Nous vous ménageons quelque peu aujourd'hui bien que je n'aime pas beaucoup votre proposition selon laquelle la loi devrait forcer les intéres-



[Texte]

and that it should not be made available through the government itself. In effect, your suggestion would force

• 1710

people to carry private insurance. The other people, your counterparts, came before us and said they did not believe in compulsion but, by golly, that if there was going to be compulsion, they want to carry it. That was what was meant.

The only other comment is that your organization appeared before us when we were taking the means test off the old age pension and establishing old age security. You also appeared before us in the days of the Canada Pension Plan and were leery about what we were doing. Has your business suffered because of these programs?

**Mr. Mitchell:** I was one of those who appeared and you gave me a tough time, Mr. Knowles, at that time.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I thought you looked familiar.

**Mr. Mitchell:** I want to refresh your memory a little bit. I think, as the spokesman indicated, we were not at all concerned about this affecting our business negatively; in fact we went back and indicated to you that the introduction of U.S. social security had, if anything, increased the amount of insurance or pensions and so on that were sold, which has in fact happened here. We went on to criticize what was being suggested there because of its lack in certain areas of covering specific items, some of which I am delighted to find you listened to, because they were covered in the Bill when it was initiated. But I was just as concerned then about the adequacy of the funding as I am now. You will remember that when it was introduced we were told by Miss LaMarsh that the cost was going to be 1 per cent, then a short time later, "Sorry, we made a slight error, it is going to be 2 per cent". To me, that is not a slight error. I also know that before long it is going to be a lot more than that. In other words, once the payout starts to exceed the premiums that come in there is no way we are going to go to the provincial governments and say, "Here, we want this dough back that you now have in roads, buildings, schools and so forth". It then is going to have to be financed on a premium structure that takes care of the people who are retired. I find the same weakness in this plan, and for the same reasons, but I am glad that you are much milder with us today, sir, than you were the last time.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If you are telling me that we have to advance more and more to a recognition of the pay-as-you-go principle, you do not make me mad at all.

**Mr. Mitchell:** That is what is going to happen in that respect in the awfully near future, come 1976 and the revolution.

[Interprétation]

sés à prévoir une assurance et que le gouvernement ne devrait pas s'en charger. Et cela même s'il vous formulait

cette proposition en termes plus modérés. En fait, votre proposition forcerait les individus à contracter une assurance privée. Vos homologues nous ont dit qu'ils ne croyaient pas à la contrainte, mais si on l'exerçait, alors, pardi, ils la subiront. Voilà quel en était le sens.

J'ajouterai, pour dernier commentaire, que votre organisme a comparu devant nous au moment où nous supprimions la disposition relative à la vérification des moyens en ce qui concerne la pension de vieillesse, et mettions sur pied le régime de sécurité de la vieillesse. Vous avez également manifesté devant nous votre méfiance à l'égard de nos travaux au sujet du Régime de pension du Canada. Votre activité s'est-elle ressentie de ces programmes?

**M. Mitchell:** Je faisais partie des témoins et vous ai donné à l'époque du fil à retordre, monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Votre visage me semblait familier.

**M. Mitchell:** Je vais vous rafraîchir quelque peu la mémoire. Je pense, comme l'a souligné notre porte-parole, que nous n'étions pas du tout préoccupés par l'effet négatif du projet sur nos affaires; en fait, nous sommes revenus vous dire que l'application du régime de sécurité sociale aux États-Unis avait assurément accru le chiffre de vente des assurances et des plans de retraite, ce qui est le cas ici. Nous avions critiqué vos propositions dans la mesure où elles révélaient une absence de couverture dans certains domaines et pour des cas particuliers; certains d'entre eux, je suis heureux de le constater, ont retenu votre attention et ont fait, dès l'origine, l'objet de dispositions du projet de loi. Mais je me préoccupais alors, aussi bien qu'aujourd'hui, de savoir si le fond de consolidation était suffisant. Vous vous souviendrez qu'à ce moment-là, M<sup>lle</sup> LaMarsh avait déclaré que le coût en serait de 1 p. 100, puis elle s'est rétractée plus tard en disant: «Nous sommes désolés, nous avons commis une légère erreur et le coût s'élèvera à 2 p. 100». Je ne considère pas que cette erreur soit légère. Je sais également que ce pourcentage sera, avant longtemps, bien plus élevé encore. En d'autres termes, une fois que les prestations dépasseront le montant des primes perçues, il nous sera impossible de nous adresser aux gouvernements provinciaux et de leur dire: «restituez-nous les fonds que vous avez investis dans les routes, les édifices, les écoles etc.». Il sera donc indispensable que le régime soit financé au moyen d'un barème de primes qui prennent soin des retraités. Je vois la même lacune dans la présente proposition, et pour les mêmes raisons, mais je suis heureux que votre attitude envers nous soit plus conciliante aujourd'hui, monsieur, qu'elle ne l'était la dernière fois.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous ne m'exagérez pas du tout si vous me dites que nous devons progressivement admettre les principes de la méthode du forfait avec rectification périodique.

**M. Mitchell:** C'est ce qui arrivera très prochainement, advenant 1976 et les changements profonds.

## [Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That soon? I think that pay-as-you-go is the reality of the situation. However, Mr. Chairman, I take it that in all of this the witness is at least agreeing that that other legislation did not hurt the life insurance business.

**Mr. Mitchell:** Oh, it helped it immeasurably.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** And I do not think this will hurt you either, will it? Unions are smart enough to bargain for other things, your salesmen are smart enough to sell people insurance schemes, and when people have some coverage they want more.

**Mr. Mitchell:** Of course. They want to build on it. As an individual who designs these plans, works on them and administers them, this is not going to hurt us a bit. What is worrying me is the demands that the companies are making now, saying "What is going to happen? How is this to be integrated? Is it to be stacked? What is to take place?" It is lack of information that we are complaining most about in our particular set-up. Unions are asking us the same questions, and we sit there because we do not know either. And I do not think I know yet.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Again, Mr. Chairman, I thank the witnesses for the position they have taken. Usually witnesses that come and are against us spend the whole time telling us what was wrong. These men have made suggestions and we have enjoyed them.

**The Chairman:** Gentlemen, I have two further members of Parliament on the first round, Mr. Ritchie and Mr. Portelance.

**Mr. Ritchie:** In your experience, how many people go 17 weeks and still have a disability? Do many of your people go beyond 17 weeks and still are not able to resume their jobs?

**Mr. Mitchell:** It is not a tremendously large number. We would have that information not so much with respect to weekly indemnity, which we call this, but with respect to long-term disability, which starts when weekly indemnity runs out and runs through until the earlier of age 65 or recovery. Percentage-wise, it is not a large number of people, but obviously this does not help the guy who happens to be the wrong statistic. In other words, if he happens to be the fellow who never will return to the work force it is small consolation or solace to him that this only happens 1 per cent of the time. It is a very small number. Even the so-called long-term disability claims average something over five years, the person has either died or has recovered, but there are a certain number of people who still are going to be collecting benefits through to age 65, which of course is the insurance principle. It is just like fire insurance: if it does not burn down you do not expect to get your premium back but, if it does, a lot of other people are contributing to make it possible. It is quite a small percentage of people.

## [Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si tôt que cela? Il me semble que la méthode du forfait avec rectification périodique reflète la situation. Néanmoins, monsieur le président, il appert que le témoin admet, à tous le moins, que la loi antérieure n'a pas nui aux assureurs.

**M. Mitchell:** Oh, elle leur a été d'une aide incommensurable.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Et je crois que celle-ci ne vous nuira pas non plus, n'est-ce pas? Les syndicats sont assez habiles pour réclamer d'autre avantages; vos courtiers le sont également pour placer des assurances et, une fois couverts, les assurés réclament un supplément d'assurance.

**M. Mitchell:** Bien sûr. Ils veulent bâtir là-dessus. Le particulier qui dresse les plans d'assurance qui y travaille et qui les administre ne sera aucunement touché par le projet. Je m'inquiète par contre des réclamations que font les compagnies qui demandent aujourd'hui: «Que va-t-il nous arriver? Comment l'intégration se fera-t-elle? Qu'arrivera-t-il?» Nous nous plaignons en particulier de l'absence de renseignements dans notre domaine. Les syndicats nous posent les mêmes questions et nous ne savons que répondre. Je l'ignore encore.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je réitère, monsieur le président, mes remerciements pour l'attitude adoptée par les témoins. Ceux d'entre eux qui ne partagent pas nos points de vue passent généralement le temps à nous prouver notre erreur. Aujourd'hui, nous avons eu plaisir à écouter les propositions qu'on nous a faites.

**Le président:** Messieurs, deux autres députés veulent prendre la parole au premier tour; ce sont MM. Ritchie et Portelance.

**M. Ritchie:** D'après votre expérience, quel est le nombre de travailleurs qui, après dix-sept semaines, sont toujours incapacités? Arrive-t-il à plusieurs membres de votre personnel de ne pouvoir reprendre le travail, après 17 semaines?

**M. Mitchell:** Le nombre n'en est pas élevé. Il nous serait possible d'obtenir ce renseignement, non pas tant en ce qui concerne l'indemnité hebdomadaire, comme nous l'appelons, mais l'incapacité à long terme qui commence à la cessation des indemnités hebdomadaires et qui continue jusqu'à l'âge de 65 ans, ou bien jusqu'à la guérison si elle survient plus tôt. L'importance procentuelle est limitée, ce qui évidemment n'arrange pas la situation de quiconque se trouve dans la mauvaise colonne statistique. En d'autres termes, pour l'intéressé qui ne pourra plus jamais rejoindre le rang des travailleurs, le fait que cette circonstance se produise dans 1 p. 100 des cas ne sera pour lui d'aucune consolation, ni d'aucun soulagement. Le pourcentage est très réduit. En ce qui concerne même les réclamations d'invalidité à long terme, la moyenne des prestations est de 5 ans après lesquelles l'intéressé aura recouvré la santé ou sera décédé, mais il y aura toujours un certain nombre qui continueront à toucher des prestations jusqu'à l'âge de 65 ans, ce qui est conforme bien sûr, au principe de l'assurance. Il en est comme pour l'assurance incendie: si celui-ci ne se déclare

[Texte]

**Mr. Ritchie:** Do you think then that this paper is probably deficient if it does not take into account this small number of people?

**Mr. Mitchell:** I think so. It is the very same criticism we had in The Canada Pension Plan earlier.

**Mr. Ritchie:** In other words, we probably would be better off from the point of view of benefit to reduce the benefits at the beginning and put them on to those people who will be incapacitated in the long term, for years or the rest of their life.

**Mr. Mitchell:** I think it is a greater degree of vulnerability.

**Mr. Ritchie:** How do you define sickness?

**Mr. Mitchell:** Well, I am not a medical man. Are you?

**Mr. Ritchie:** Do you always have doctors?

**Mr. Mitchell:** Yes. The doctor completes your report, submits it, and the payments start. He usually indicates on his claim form how long he expects the disability to run, and then they have rechecks at a later date. That is usually the way weekly indemnity is handled. When you are talking about long-term disability, that is a little different. They have a different definition in the first two-year period than they have in the longer period. I think in the first two years the definition is, if the person cannot perform every duty of his office or employment—every. In other words, if there is any of them that he cannot do then he gets paid without question during that first two-year period. After the two-year period he is expected to get himself retrained for any other job that he can take because of education, training or experience. They have been doing a lot of work in the last while to try to get people retrained and to pay them partially while they are going through this type of thing. This is relatively new in Canada but it is being developed to a greater degree. However, I think these people are much more vulnerable, lacking some of these other plans, than this 15-week deal—far more vulnerable.

**Mr. Ritchie:** You mentioned you found policing the employer and the union a great help in keeping sickness within bounds, or keeping it genuine. How do these employees and unions set up the disciplining of their own members to prevent undue exploitation of sickness?

**Mr. Mitchell:** They use different methods. I do not want to get into the particulars but, unfortunately, sometimes you can get a doctor to sign a form.

[Interprétation]

pas, vous n'espérez pas un remboursement de la prime, mais dans le cas contraire, la contribution du grand nombre assure votre indemnisation. Les intéressés représentent un pourcentage assez réduit.

**M. Ritchie:** Croyez-vous alors que le projet est insuffisant en ce qu'il ne tient pas compte de ce pourcentage réduit d'intéressés?

**M. Mitchell:** Je le crois. C'est la même critique que nous avons adressée plus tôt au régime de pension du Canada.

**M. Ritchie:** En d'autres termes, il serait plus avantageux, du point de vue des prestations, de réduire celles-ci au début de la période quitte à augmenter celles de l'invalidité à long terme se prolongeant pour plusieurs années ou toute la vie.

**M. Mitchell:** Je crois que c'est un degré plus grand de vulnérabilité.

**M. Ritchie:** Comment définissez-vous la maladie?

**M. Mitchell:** Je ne suis pas médecin. L'êtes-vous?

**M. Ritchie:** Avez-vous toujours des médecins parmi vous?

**M. Mitchell:** Oui. Le médecin qui dresse le rapport, le soumet avant que les prestations ne commencent. Il mentionne généralement, sur le formulaire de réclamation, la durée probable de l'incapacité et il procède à des examens périodiques. C'est ainsi qu'on procède habituellement pour les indemnités hebdomadaires. Les prestations pour incapacité prolongée sont un peu différentes. La définition, au cours des deux premières années, diffère par rapport à une période plus longue. Au cours des deux premières années, la définition consiste à dire que la personne est incapable de remplir une fonction quelconque à son bureau ou à son travail. En d'autres termes, si il y en a une seule qu'elle ne puisse pas remplir, elle perçoit sans autre forme de procès, une indemnité au cours de cette période biennale. Passé ce délai, elle est censée se soumettre à une réhabilitation en vue d'un autre emploi qu'elle pourrait occuper en raison de son instruction, ses aptitudes ou son expérience. Des efforts considérables ont été faits dernièrement afin de réhabiliter les invalides tout en leur servant des prestations partielles au cours de leur réhabilitation. Ce procédé est relativement nouveau au Canada, mais on l'adopte de plus en plus. Je pense, toutefois, que les personnes en question sont plus vulnérables, en l'absence de certains autres programmes, que sous le régime des 15 semaines. Elles sont bien plus vulnérables.

**M. Ritchie:** Vous avez dit qu'une discipline appliquée par l'employeur et le syndicat aiderait grandement à maintenir les cas de maladie dans les limites raisonnables ou en assurer le bien-fondé. Comment les employeurs et les syndicats procéderaient-ils pour imposer cette discipline à leurs membres afin d'éviter qu'ils profitent indûment d'une maladie?

**M. Mitchell:** Ils adoptent différentes méthodes. Je ne vais pas entrer dans les détails, mais il arrive malheureusement que certains obtiennent qu'un médecin signe un formulaire.



[Text]

**Mr. Ritchie:** It is very difficult to define when a person can or cannot work at a particular job.

• 1720

**Mr. Mitchell:** Let us put it this way. One of our clients happens to be Atlas Steels in Welland, and we handle the stuff across the country. It used to be kind of ridiculous every time the harvest came in—the peaches, the cherries, the grapes, and so on. It is amazing how many people suddenly were off on sickness and were out there picking the crops.

I do not know whether I have answered your question, but this is where they do their own policing. If they find a guy out playing baseball with kids or playing football and somehow he cannot seem to be able to get to work, it does not take long if it is two cents per hour or five cents per hour, whatever it is, that is affected in the wage package because of abuses. They pretty soon figure out how to do it.

**Mr. Ritchie:** You think that if the government went into this, if they were going to prevent this, they would have to follow along some sort of experience ratings. Or would that be necessary?

**Mr. Mitchell:** I think they would, and mind you I am not critical of what they are suggesting here. I did take a crack at it only because somebody made a comment about not paying it after one week, and it is going to be paid only after two. I shot back, "Yes, but if he is away two weeks you pay him for three more, even though he comes back to work the next week." You are doing that as an administrative procedure.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Not three more. A total of three.

**Mr. Mitchell:** Yes, but you pay him for the next three. That is what it really is, and it does not matter whether after the first week he has found a job. I do not really find this repugnant, even though it is wrong in principle, but it is right in practice. In other words, sometimes we have to do these things.

I think it is going to be far more difficult for the government, any government, to try to police that thing as effectively everywhere across the country as it can be done in the isolated areas. It is just not possible, or is not practical. I should not say it is not possible. Of course it is possible, but it is just not practical. But this is opinion, again.

**Mr. Ritchie:** Do you think there would be any advantage or hardship if the first few days of either sickness or accident were not paid in any case?

**Mr. Mitchell:** Most of the insured plans now pay first-day accident and eighth-day sickness. Once again, what is magic about one and eight? Why is it not two and nine? Generally speaking this has worked out reasonably well because most employers continue to pay at least for that length of time anyway, apart from the program that is insured.

If you start paying it too early, in any of these programs it raises the administrative costs disproportionately. In other words, I am more concerned about the fellow

[Interpretation]

**M. Ritchie:** Il est très difficile de déterminer si une personne est capable ou non d'occuper un emploi déterminé.

**M. Mitchell:** Nous disons par exemple que l'un de nos clients est de la société Atlas Steels de Welland et que nous nous en occupons dans tout le pays. Il se trouve qu'on tombe dans le ridicule au moment de la récolte des pêches, des cerises, du raisin etc. Il est étonnant de constater le nombre de gens qui tombaient subitement malades et étaient pourtant en train de faire la récolte.

Je ne sais si j'ai répondu à votre question mais c'est ainsi qu'il font leur police. S'ils trouvent quelqu'un en train de jouer au baseball avec des enfants ou au football et que d'autre part il n'est pas capable de se rendre au travail, on ne met pas longtemps à déterminer s'il s'agit de 2 ou 5 cents l'heure et on en tiendra compte dans les salaires à cause des abus. Ils se rendent vite compte comment faire.

**M. Ritchie:** Si le gouvernement s'occupait de cela, pensez-vous donc qu'il devrait suivre l'exemple établi, pensez-vous qu'il devrait suivre une cote selon l'expérience?

**M. Mitchell:** Je le crois et, ne vous en déplaise, je ne critique pas ce qu'il suggère. Je n'ai pas parlé parce que quelqu'un a fait une observation disant qu'il ne faudrait pas les payer la première semaine mais seulement après 2 semaines. J'ai répondu oui mais si une personne ne travaille pas pendant 2 semaines on lui accorde 3 semaines de prestations, même si elle revient au travail la semaine suivante. Il s'agit là d'une procédure administrative.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pas trois de plus. Un total de Trois.

**M. Mitchell:** Oui, mais en fait vous le payez pour les 3 semaines suivantes et, en fait, qu'il ait trouvé du travail après la première semaine n'a aucune importance. Je ne trouve pas que cela soit répugnant même si c'est faux en principe, car en pratique c'est juste. Autrement dit, nous sommes parfois obligés de le faire.

A mon avis, il sera beaucoup plus difficile pour n'importe quel gouvernement d'essayer de mettre bon ordre à cela car on peut le faire un peu partout dans le pays dans les régions isolées. Ce n'est pas possible ou alors ce n'est pas pratique. Je ne dis pas que c'est impossible. Bien entendu ça l'est mais ce n'est pas pratique. Cependant, ce n'est là qu'un opinion.

**M. Ritchie:** Pensez-vous qu'il y aurait des avantages ou des inconvénients si l'on ne payait pas les premiers jours de maladies ou d'accidents?

**M. Mitchell:** La plupart des régimes d'assurance payent actuellement les premiers jours d'accident et les 8 premiers jours de maladie. Encore une fois, voudriez-vous me dire ce qu'il y a de magique dans ces chiffres? Pourquoi ne serait-ce pas 2 et 9? En règle générale ce système a fonctionné assez bien parce que la plupart des employeurs ont de toute façon continué à payer pendant ce laps de temps, quel que soit le régime d'assurance.

Si vous effectuez les versements beaucoup trop tôt, les frais d'administration des régimes devront augmenter

## [Texte]

who for some reason is unable to work for a long period of time than I am about the short range. Usually those things can be better covered internally. I think the emphasis is perhaps in the wrong direction.

**Mr. Ritchie:** You might be interested that in the United Kingdom most sickness is based on the nurses' reports. That is, they are the ones. They would never get through the patients if they had to fill out insurance, so this is done by the nurses, the paramedical people.

Finally, really what you are saying on the pregnancy aspect is that 15 weeks is too long.

**Mr. Mitchell:** Yes.

**Mr. Ritchie:** It should be six weeks unless there are complications.

**Mr. Mitchell:** Well, if you are going to have it at all, we think it should not be more than six. Yes.

**Mr. Ritchie:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Portelance.

**M. Portelance:** Monsieur Mitchell, à la page 4 du mémoire français, vous mentionnez au numéro 11 que

L'Association est d'avis que les coûts prévus de prestations de maladie et de grossesse prévues dans le Livre blanc sont grossièrement sous-estimés.

Vous ajoutez ensuite:

La LUAC est disposée à communiquer, au besoin, les éléments d'information à l'appui de son point de vue.

Je suis certain que le Comité serait très heureux de recevoir des chiffres à l'appui de ce que vous dites, sous forme d'une projection comparable au régime que le gouvernement veut adopter.

**Mr. Mitchell:** Mr. Chairman, I think we could perhaps produce something that would be meaningful. We would be prepared to do it.

**Mr. Portelance:** I think it could be sent to the Committee Chairman, and we would certainly use it. I have just one comment regarding the 15 weeks for maternity. I think that is the maximum, but it could be shorter than that too. It could be that it is just six weeks in certain cases.

**Mr. Mitchell:** That six weeks is arrived at just by experience, and once again it may not fit every case, as you have indicated.

**Mr. Portelance:** But the program mentions 15 weeks. That is the maximum. Six weeks after—but if it happened that a woman is only five weeks ahead, she has only six after, which comes to 11 weeks, not 15.

**Mr. Mitchell:** As a practical matter, however, I think if there are 15 available, she will take advantage of 15, particularly if it is a government plan. You know, the government pays for it.

## [Interprétation]

d'une façon considérable. Autrement dit, je suis beaucoup plus inquiet au sujet des gens qui, pour une raison quelconque, ne peuvent travailler pour une longue période que je ne le suis pour les maladies ou les accidents, de courte durée qui peuvent en général être assurés de façon interne. Je pense que l'on insiste sur l'aspect le moins important.

**M. Ritchie:** Peut-être vous intéresserait-il de savoir qu'au Royaume-Uni ce sont les infirmières qui font les rapports de maladie. Les médecins ne pourraient jamais s'occuper des malades s'ils devraient aussi s'occuper de l'assurance de telle sorte que ce sont les infirmières qui s'en chargent.

Enfin, d'après vous cette période de 15 semaines dans le cas de grossesses est trop longue.

**M. Mitchell:** Oui.

**M. Ritchie:** Elle pourrait être de 6 semaines à moins de complications.

**M. Mitchell:** Et bien, je pense qu'elle ne devrait pas dépasser 6 semaines, en effet.

**M. Ritchie:** Merci.

**Le président:** Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Mr. Mitchell, on page 4, number 11 of the french version, you state that:

The association considers that any such special pregnancies and sickness allowances are seriously underestimated in the White Paper.

After that, you say:

The LUAC will communicate, if necessary, any information to support its opinion.

I am sure that the Committee here would be very glad to get figures to support what you are saying there, in the form of a projection that would be similar to the plan the government is willing to adopt now.

**M. Mitchell:** Je crois que nous pourrions peut-être vous donner quelque chose d'utile.

**M. Portelance:** Vous pourriez l'envoyer au Président du Comité et cela me serait très utile. Quant à cette période de 15 semaines pour le congé de maternité, je crois que se serait le maximum; on pourrait également la réduire à 6 semaines dans certains cas.

**M. Mitchell:** Nous avons abouti à cette période de 6 semaines en nous fondant sur l'expérience mais je répète qu'elle peut ne pas convenir dans certains cas comme vous l'avez indiqué.

**M. Portelance:** Le programme parle cependant de 15 semaines, ce qui est un maximum. Cependant, si une femme n'est qu'à 5 semaines de son accouchement et qu'elle ne l'est qu'à 6 semaines ensuite, nous arrivons à un total de 11 semaines seulement au lieu de 15.

**M. Mitchell:** Cependant, en pratique, si elle peut disposer de 15 semaines, elle s'en servira, en particulier s'il s'agit d'un régime gouvernemental. Vous savez que notre gouvernement est pour cela.



## [Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We had one witness here who even said that women would go out and get pregnant so as to pick up that money. You are more reasonable.

**Mr. Mitchell:** There are some in the business.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** In your experience, are your private plans portable?

**Mr. Mitchell:** No.

**Mr. Turner (London East):** What happens to an employee's contribution when he changes his job?

**Mr. Mitchell:** His contribution, of course, is a term type of premium, just like fire insurance. It is insurance so that the ones who are off sick are being paid for really by the ones who are working. From that standpoint it is eminently fair and equitable.

On this question of portability presumably wherever the person goes to work with a new employer, hopefully there will be that kind of program available. But certainly on long-term disability and that sort of thing, this is not precisely portability. Perhaps it should be interjected at this point that even if a person is off on long-term disability and the insurance program is discontinued with that employer, the benefit continues to be paid while he is still disabled, regardless of the fact that the plan has been discontinued. This is a general and regular type of provision to have in the plan.

I do not know that the question of portability here is as germane as it is in the pension area where you have accrued benefits that have to be built up and moved on. Here you are dealing with what is tantamount to a term premium each year.

**Mr. Turner (London East):** Do you believe in the principle of portability in private plans? Do you not think it would be a step in the right direction? A man is laid off and obtains a job some place else. Under private plans, what is the waiting period now if he obtains a new job?

**Mr. Mitchell:** These waiting periods used to be quite lengthy. They are not nearly so long now as they were before. I think the only waiting period that is introduced now is predicated on getting rid of the period during which you are hiring only seasonal workers. In other words, during the summer period if an employer were hiring an extra number of people for a specific time, generally they would have a waiting period for plans that would be just a trifle longer than that time.

This perhaps is a weakness for an established worker going from company A to company B, either because the job at A is no longer there, or he sees greater opportunities at B. It does not matter the reason, but this could be a weakness in present plans. I certainly would agree with that.

**Mr. Turner (London East):** Is this not the case where a man loses his job with one employer and he has to wait and find another job, and he starts to work for the new employer and then he becomes sick during his waiting

## [Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Un témoin a même prétendu que des femmes s'arrangeraient pour être enceinte afin de toucher cet argent. Vous semblez plus raisonnable.

**M. Mitchell:** Il y en a.

**Le président:** Messieurs, avez-vous d'autres questions à poser? Monsieur Turner.

**M. Turner (London-Est):** Selon votre expérience, les régimes privés sont-ils transférables?

**M. Mitchell:** Non.

**M. Turner (London-Est):** Que devient-il des cotisations d'un employé qui change de travail?

**M. Mitchell:** Les cotisations sont versées sous forme de primes et sont données de la même façon que l'assurance des incendies. Il s'agit d'une assurance, de sorte que ceux qui sont malades sont payés par ceux qui travaillent. De ce point de vue, c'est parfaitement juste et équitable.

Quant à cette question de transférabilité, je suppose que là où cette personne doit travailler avec un nouvel employeur, elle pourra bénéficier d'un même type de régime. Cependant, dans le cas d'invalidité de longue durée par exemple, on ne peut vraiment parler de transférabilité. Peut-être pourrait-on dire que même si quelqu'un est affligé d'une invalidité à long terme et que le régime d'assurance est annulé avec cet employeur, le malade continu à bénéficier des prestations tant qu'il est invalide, à moins que le régime ait été annulé. Voilà le type de disposition générale qu'il faudrait introduire dans le régime.

Je ne sais pas si cette question de transférabilité est aussi appropriée dans le domaine des pensions; dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'une prime annuelle à terme.

**M. Turner (London-Est):** Croyez-vous au principe de transfert dans les régimes privés? Ne pensez-vous pas que ce serait un pas dans la bonne direction? Si un homme est renvoyé ou obtient un nouvel emploi quelle est actuellement la période d'attente?

**M. Mitchell:** Cette période d'attente était assez longue mais elle ne l'est plus autant maintenant. Je crois que la seule période d'attente qui existe actuellement est établie en fonction de la période pendant laquelle il nous faut employer des employés saisonniers. Autrement dit, durant la saison d'été, un employeur qui engage des employés supplémenaires pour un certain temps leur demande une période d'attente avant de les admettre au régime. Cette période serait un peu plus longue.

Peut-être y a-t-il là une faiblesse du point de vue du travailleur qui passe d'un employeur à un autre parce qu'il n'y a plus de travail avec le précédent ou parce qu'il envisage un meilleur avenir avec le deuxième. Quelle que soit la raison, ceci pourrait constituer une faiblesse des régimes actuels. Je suis certainement d'accord sur ce point.

**M. Turner (London-Est):** N'est-ce pas là le cas de l'homme qui perd son travail chez un employeur, qui doit attendre pour trouver un autre travail, qui commence à travailler pour un nouvel employeur et tombe soudain



## [Texte]

period? This is the case where he has to fall back on welfare. I think this situation is wrong with the private plans. This is why I agree with the government plan. It is strictly portable. No matter where you go in this nation, your benefits go with you.

**Mr. Mitchell:** I accept that as a proper criticism. I would not say that all plans are like that, but certainly there are quite a few that are. Your comment is quite valid.

**Mr. Turner (London East):** Is your Association prepared to cover low risks as well as the high risks at the same premiums that the White Paper proposes?

• 1730

**Mr. Mitchell:** I do not know what part of the premium relates to these benefits, and of course we do not insure anything. We are the people who sell the benefits. The insurance companies determine the rates. Mind you, we go from company to company to make sure we are getting good rates but the thing is, we have nothing to do with underwriting the benefits *per se*. We are the ones who do, in our organization, just as Mercer's. They are our *quid pro quo* for our operation. We design, establish and administer plans but we do not underwrite them.

**Mr. Turner (London East):** You just mentioned the word that you are an underwriter. Can you tell me why, down through the last few years, you have not attempted to sell insurance to small employers? Is it because the premiums are too high, that the manager just cannot afford to give those employees the protection?

**Mr. Mitchell:** I do not know that they have not tried to sell it to the small employer.

**Mr. Turner (London East):** Well, if this is the case, how come we have 350,000 employers across Canada who have no coverage for their employees?

**Mr. Mitchell:** That does not mean that the employees do not have any or that it is not available, and I do not know that I agree with your figures. I said this before, that I do not know where they come from because, from my experience and so on, I just do not agree that there are that many without coverage, but we just get into an argument on that one.

**Mr. Turner (London East):** There are roughly 2,300,000 Canadians that have no protection and these are the people we are interested in.

**Mr. Mitchell:** I do not agree with the statement.

**Mr. Turner (London East):** Would your underwriters' association be prepared to work out a minimum package of protection at regulated rates which would offer coverage comparable to the one offered by the UIC?

## [Interprétation]

malade pendant la période d'attente? A ce moment-là, il n'a d'autre recours que de s'inscrire au Bien-être. Il y a là une carence des régimes privés et c'est la raison pour laquelle nous sommes d'accord avec le régime du gouvernement. Ce régime contient des dispositions de transfert quel que soit l'endroit où vous soyez.

**M. Mitchell:** Je trouve que cette critique est justifiée. Je ne dirais pas que tous les régimes sont semblables mais il y en a un certain nombre qui le sont.

**M. Turner (London-Est):** Votre association serait-elle disposée à assurer les petits comme les grands risques en demandant des primes semblables à celles que propose le Livre blanc?

**M. Mitchell:** Je ne sais pas quelle partie de la prime s'applique à ces prestations, et naturellement nous n'assurons rien. Nous sommes les gens qui vendent les prestations. Les compagnies d'assurance déterminent les taux. N'oubliez pas que nous allons d'une compagnie à l'autre pour obtenir les meilleurs conditions, mais il reste que nous n'avons rien à faire avec la souscription des prestations en soit. C'est nous qui le faisons, dans notre organisation, tout comme chez Mercer. Ils sont notre équivalent pour ce qui est de nos opérations. Nous projetons, établissons et administrons des régimes mais nous ne les souscrivons pas.

**M. Turner (London-Est):** Vous avez mentionné le mot que vous êtes un assureur. Pouvez-vous me dire pourquoi jusqu'aux dernières années vous n'avez pas essayé de vendre de l'assurance aux petits employeurs? Est-ce parce que les primes sont trop élevées, et que le directeur ne peut se permettre de donner à ses employés la protection?

**M. Mitchell:** Je ne sais pas qu'ils n'aient pas essayé de les vendre aux petits employeurs.

**M. Turner (London-Est):** Eh bien, si c'est le cas, comment se fait-il que nous ayons 350,000 employeurs dans le Canada qui n'assurent leurs employés?

**M. Mitchell:** Cela ne signifie pas que les employés n'en ont pas ou que celui-ci n'est disponible, et je ne pense pas que je sois d'accord avec vos chiffres. J'ai dit ceci auparavant, à savoir que je ne sais pas d'où ils proviennent parce que, de par mon expérience et cetera, je ne suis pas d'accord qu'il y en ait autant sans assurance, mais nous entrons dans une discussion sur ce point précis.

**M. Turner (London-Est):** Il y a environ 2 millions 300,000 Canadiens qui n'ont pas de protection et ce sont ceux-là qui nous intéressent.

**M. Mitchell:** Je ne suis pas d'accord avec cette déclaration.

**M. Turner (London-Est):** Est-ce que votre association d'assureurs serait préparée à mettre au point une protection minimum à des taux réguliers qui offrirait une assurance comparable à celle offerte par la Commission d'assurance-chômage?

[Text]

**Mr. Mitchell:** I think so.

**Mr. Turner (London East):** Why have you not done it over the past few years?

**Mr. Mitchell:** You see, we are a bunch of individuals, too, and the individuals are selling where they can sell. They are salesmen. Maybe they have not done as good a job in certain areas as they might have but this comment might be equally valid in every other profession or trade or what-have-you.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Including the government?

**Mr. Mitchell:** I was coming to that, Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I did not want you to miss it.

**Mr. Turner (London East):** If you had tried to sell the insurance companies this suggested plan, we would not be here today, sir.

**Mr. Mitchell:** In other words, what you are saying is that the government is stepping in to fill the void that private enterprise has not filled. Is this what you are saying?

**Mr. Turner (London East):** We are trying to look after 2,300,000 Canadians. I think this is part of the Just Society, sir.

**Mr. Mitchell:** I hope your halo stays on straight.

**The Chairman:** Gentlemen, I think we are through the first round. Are there any further questions on the second round? Mr. Perrault?

**Mr. Perrault:** Yes, Mr. Chairman. In this brief, Section 10 on page 4, there is a paragraph relating to possible abuses of the plan; it holds out the frightening prospect of widespread abuses. There is a suggestion that the abuses will tend to negate one of the principal objectives of the White Paper, and so on and so on and so on.

Earlier, Mr. Mitchell, you stated that you support the concept of experience rating.

**Mr. Mitchell:** I sure do.

**Mr. Perrault:** Do you not think that this experience rating feature will generate employer interest in making certain that improper claims are not entered because, in the final analysis, these would go against that experience rating?

You have said here that you think that there will be widespread abuses, obviously stemming from the fact that you do not think the employer will be interested in policing the plan properly. But is there not a built-in incentive because of experience rating?

**Mr. Mitchell:** Not a bit, not the slightest bit. Let us take the experience in the hospital insurance field. It used

[Interpretation]

**M. Mitchell:** Je le pense.

**M. Turner (London-Est):** Pourquoi ne l'avez-vous pas fait au cours des quelques dernières années?

**M. Mitchell:** Vous voyez, nous sommes un ensemble de personnes, et les personnes vendent où elles peuvent vendre. Elles sont des vendeurs. Peut-être qu'elles n'ont pas fait un travail aussi bon dans certains secteurs qu'elles auraient pu le faire, mais ce commentaire pourrait s'appliquer également à tout autre profession ou commerce ou autre chose encore.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Y compris le gouvernement?

**M. Mitchell:** J'étais sur le point de le dire monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je ne voulais pas que vous manquez ce point.

**M. Turner (London-Est):** Si vous aviez essayé de vendre aux compagnies d'assurance ce plan en question, nous ne serions pas ici aujourd'hui, monsieur.

**M. Mitchell:** En d'autres termes, ce que vous dites est que le gouvernement intervient pour remplir le vide qu'une entreprise privé n'a pas rempli. Est-ce bien cela que vous dites?

**M. Turner (London-Est):** Nous essayons de nous préoccuper de 2 millions 300,000 Canadiens. Je pense que ceci fait partie de la société juste, monsieur.

**M. Mitchell:** J'espère que votre auréole continue à rester droite.

**Le président:** Messieurs, je pense que nous avons terminé avec le premier tour. Est-ce qu'il y a d'autre questions sur le second tour? Monsieur Perrault?

**M. Perrault:** Oui, monsieur le président. Dans ce mémoire, à l'article 10 de la page 4, il y a un paragraphe qui concerne les possibles abus du régime; il concerne la perspective terrifiante d'abus étendus. Il y a une suggestion que les abus tendront à détruire un des principaux objectifs du Livre blanc, et cetera, et cetera.

Plus tôt, monsieur Mitchell, vous avez déclaré que vous appuyez le concept de la clarification suivant l'expérience.

**M. Mitchell:** Certainement.

**M. Perrault:** Ne pensez-vous pas que cette clarification selon l'expérience produira un intérêt de la part de l'employeur pour s'assurer de ce que les demandes mal fondées ne soient pas inscrites parce que, dans l'analyse finale, celles-ci iraient contre la clarification selon l'expérience?

Vous avez dit ici vous appréhendez de sérieux abus, provenant selon toute vraisemblance du fait que vous ne pensez pas que l'employeur sera intéressé à appliquer le régime correctement. Mais n'y a-t-il pas un stimulant inclus à cause de la clarification selon l'expérience?

**M. Mitchell:** Pas le moins du monde. Prenons l'expérience dans le secteur de l'assurance hospitalière. Elle

## [Texte]

to cost about \$7 odd a day in the hospital. It is now, in Ontario, somewhere around \$45 a day, and I defy anybody, be it an employer or employee, to have even the slightest bit of ability to police that situation.

It is not just because people were denied hospital rooms before. Human nature is such that, whenever you have a governmental plan, it is paid for by the government: they never think about it being paid by the public. So, any way that they can ride it to the limit, they do so as a right. Not as a privilege but as a right, and there is no way of policing it.

**Mr. Perrault:** We have some differences here, though. The employer makes a contribution here and the employee makes a contribution. You are suggesting that the employer will have no interest whatsoever in attempting to keep his experience rating as favourable as possible? It is contrary to every business practice in the past, surely?

**Mr. Mitchell:** It is because you are into a governmental scheme. He may be interested, of course he is interested, but he is absolutely handcuffed as to his ability to do anything about it. It is a government scheme. The government will be policing it.

**Mr. Perrault:** No, in the initial stages, at least, it is very much an employee-employer plan. The main government participation comes in when the unemployment rate reaches 4 per cent.

**Mr. Mitchell:** We are not talking, of course, about people off the job because of other than sickness or pregnancy, and so on. Remember our terms of reference are only about sickness. We are only talking about that.

**Mr. Perrault:** All right, the sickness aspect of it, then.

**Mr. Mitchell:** That is the only part that we are making any comment about. I am just saying that, in actual practice, there is no way that the company is going to be able to do anything about a government-operated plan because of the attitude of the general public.

**Mr. Perrault:** This is not exactly a vote of confidence in the way the Unemployment Insurance Commission has been policing UIC in this country to this time.

You know they have had very many years of experience in policing claims on a national basis and surely it is logical to assume that they are going to develop extensive programs of abuse detection with respect to these sickness claims?

**Mr. Mitchell:** It has taken them a long time to...

**Mr. Perrault:** You are suggesting that the UIC is incapable of this?

**Mr. Mitchell:** I am not saying they are incapable of it. I am just saying that their performance to date is not impressive.

**Mr. Perrault:** Have you done any...

## [Interprétation]

coûtait environ \$7 par jour pour l'hospitalisation. En Ontario, elle est maintenant aux alentours de \$45 par jour, et je défie n'importe qui, soit-il employeur ou employé, d'avoir la moindre possibilité de contrôler cette situation.

Ce n'est pas parce que les gens se sont vu refuser des chambres à l'hôpital auparavant, la nature humaine est telle que, lorsque vous avez un régime gouvernemental, il est payé par le gouvernement: On ne pense jamais qu'il est payé par le public. Ainsi, chaque fois qu'ils peuvent le pousser à la limite, ils le font en tant que droit. Non pas en tant que privilège mais en tant que droit, et il n'y a aucun moyen de le contrôler.

**M. Perrault:** Nous avons cependant quelques différences ici. L'employeur verse une cotisation ici et l'employé verse une cotisation. Vous suggérez que l'employeur n'aura aucun intérêt à chercher à maintenir sa clarification selon l'expérience aussi favorablement que possible? Ceci est contraire à sa pratique des affaires dans le passé, sûrement?

**M. Mitchell:** C'est parce qu'il s'agit d'un régime gouvernemental. L'employeur s'y intéresse certainement mais il est absolument lié quant à sa possibilité de faire quelque chose. C'est un plan gouvernemental. Et c'est le gouvernement qui va contrôler les choses.

**M. Perrault:** Non, au départ, au moins, c'est un régime qui intéresse beaucoup les employés et les employeurs. La participation principale du gouvernement intervient quand le taux de chômage atteint 4 p. 100.

**M. Mitchell:** Nous ne parlons pas, bien entendu, des gens qui n'ont pas de travail à cause d'autre chose que la maladie ou la grossesse. Souvenez-vous que nous ne parlons que de la maladie.

**M. Perrault:** Très bien, l'aspect de la maladie, alors.

**M. Mitchell:** C'est la seule partie sur laquelle nous faisons un commentaire. Je dis que, dans la pratique actuelle, il n'y a aucune manière pour que la compagnie soit capable de servir à quelque chose en ce qui concerne un plan gouvernemental à cause de l'attitude du grand public.

**M. Perrault:** Ce n'est pas exactement un vote de confiance dans la manière dont la Commission d'assurance-chômage a contrôlé la Commission d'assurance-chômage au Canada jusqu'à présent.

Vous savez qu'ils ont eu de nombreuses années d'expérience, en contrôlant les demandes sur une base nationale, et sûrement il est logique de supposer qu'ils vont mettre au point des programmes étendus de détection des abus en ce qui concerne les réclamations concernant les prestations de maladie!

**M. Mitchell:** Cela leur a pris beaucoup de temps de...

**M. Perrault:** Vous suggérez que la Commission d'assurance-chômage est incapable de cela?

**M. Mitchell:** Je ne dis pas qu'ils soient incapables de cela. Je dis tout simplement que ce qu'ils ont fait jusqu'à aujourd'hui n'est pas impressionnant.

**M. Perrault:** Avez-vous fait quelque...



[Text]

**Mr. Mitchell:** Well, the very thing that you are closing the doors on now. There was machinery in the Act before to stop that from happening but nobody would step in and stop it. You knew that people were retiring and yet starting to draw benefits for up to a year-and-a-half. You could have stopped it and said, "No, you have retired. We have a job for you around the corner." There just was not anybody that would make them go there.

**Mr. Perrault:** Do you think that your private sector is free of abuses?

**Mr. Mitchell:** Not a bit, but at least they have some control over the costs, and if they are not stepping in to do something about it, then they deserve what they get. That is why you see these variations in rates.

**Mr. Perrault:** We are talking really about a substantial change in unemployment insurance in this country. You expressed earlier your optimism that this technique of interviewing those on the unemployment side may conceivably lead to savings. Now, if the same techniques are developed to prevent abuses in the area of sickness claims, perhaps the fear expressed here is unwarranted?

**Mr. Mitchell:** That may be your opinion. We think not, of course.

**Mr. Perrault:** Payment of sickness benefits is going to be based on medical evidence supplied by private physicians and that evidence is going to be subject to audit against proven and established standards. Are you suggesting that members of the medical profession could possibly participate in claims abuse?

**Mr. Mitchell:** I am not only suggesting it, I am telling you it is happening today.

**Mr. Perrault:** What do you think is the extent of the claims abuse in the independent sector or the private sector presently?

**Mr. Mitchell:** It is pretty startling. I am not going to be...

**Mr. Perrault:** You must have developed some figures on it, though?

**Mr. Mitchell:** I am not prepared to quote any. I know there has been substantial abuse. Now, of course, we are into a medicare scheme and it is going to be even worse. The reason it is going to leave itself open to being worse is for the simple reason that I, Joe patient, go to Dr. X, I give him my social insurance or medical number and I never see what bill he presents to any governmental department. Whether I was supposed to be there once, five times, ten times or fifty times, I never know.

So, whether this sort of thing is going to be worse or better depends upon the individual physician. Most of them are honest and so on, but there are always a certain number who abuse it; and some of them make honest mistakes. But I just do not believe that there is any possible way of this thing being policed in an intelligent manner from an individual employer-employee level.

[Interpretation]

**M. Mitchell:** Eh bien, la même chose sur laquelle vous fermez la porte maintenant. Il y avait des dispositions dans la loi auparavant pour empêcher cela de se produire mais personne n'a voulu intervenir et l'arrêter. Vous saviez que les gens prenaient leur retraite et se mettaient à toucher des prestations pendant un an et demi. Vous auriez pu arrêter cela et dire: Non, vous avez pris votre retraite. Nous avons un emploi pour vous sous la main. Il n'y avait simplement personne qui les faisait aller là.

**M. Perrault:** Votre secteur privé est-il à l'abri des abus?

**M. Mitchell:** Pas le moins du monde, mais au moins ils ont un certain contrôle sur les coûts, et s'ils n'interviennent pas pour faire quelque chose à ce sujet, alors ils subissent les conséquences. C'est pourquoi vous voyez ces variations dans les taux.

**M. Perrault:** Nous parlons réellement d'un changement important dans l'assurance-chômage de ce pays. Vous avez exprimé plus tôt votre optimisme que cette technique qui consiste à interviewer ceux qui sont du côté des chômeurs peut amener d'une manière prévisible à des économies. Maintenant, si on met au point les mêmes techniques pour empêcher les abus dans le domaine des demandes de maladie, peut-être que la crainte exprimée ici n'est pas fondée?

**M. Mitchell:** Cela peut être votre opinion. Nous ne le pensons pas, bien entendu.

**M. Perrault:** Le paiement des prestations de maladie va se fonder sur la preuve médicale fournie par les médecins privés et cette preuve va être sujette à vérification contre des normes éprouvées et établies. Prétendez-vous que les membres de la profession médicale pourraient avoir leur part dans les abus concernant les demandes?

**M. Mitchell:** Non seulement je le prétends, mais j'affirme que c'est ce qui se produit aujourd'hui.

**M. Perrault:** Quelle est selon vous l'étendue des abus de demandes dans le secteur indépendant ou le secteur privé à l'heure actuelle?

**M. Mitchell:** Il est assez étonnant. Je ne vais pas. . .

**M. Perrault:** Vous devez en avoir quelques chiffres toutefois?

**M. Mitchell:** Je ne suis pas prêt à en citer aucun. Je sais qu'il y a eu des abus réels. Maintenant, bien entendu, nous avons un régime d'assurance-maladie et cela va être pire. La raison pour laquelle je prévois une détérioration c'est que moi, le malade Joe, qui m'en vais voir le docteur X, je lui donne mon numéro d'assurance sociale ou médicale et je ne vois jamais quelle facture il présente au ministère gouvernemental. Si j'ai été supposé y avoir été une fois, cinq fois, dix fois ou cinquante fois, je ne le sais pas.

Ainsi, si cette chose doit s'améliorer ou aller de mal en pis, dépend avant tout du médecin individuel. Certains d'entre eux sont honnêtes, mais il y a toujours un certain nombre qui abuse; et certains parmi nous font des erreurs honnêtement. Mais je ne crois pas qu'il y ait une manière de contrôler cette chose d'une façon intelligente à partir d'un niveau individuel employeur-employé.

[Texte]

• 1740

**Mr. Perrault:** Mr. Mitchell—and this is my final query—you have included a number of offers in this brief and I think we all welcome those offers.

You have suggested that you would be prepared to provide data to substantiate certain opinions advanced in Section 11. Would you be prepared to forward to the Committee your proposals or suggestions relating to procedures which could be established at least to minimize any possible abuses in the area of sickness benefits? It would be a considerable service, I think, to the Committee if your association would undertake to advance your opinion in that area.

**Mr. Mitchell:** Let us put it this way: I will think about it. I do not know what we can offer.

**Mr. Perrault:** Well, you have had so much experience with abuses in the private sector and organizing plans across the country, surely your opinion would be of use to us?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Perhaps it would help us work out an acceptable governmental scheme.

**The Chairman:** Gentlemen, do we have any further questions? If not, on your behalf, I would like to thank Mr. Mitchell and Mr. Lingard for coming before us this afternoon.

We will adjourn until 2.30 tomorrow afternoon when we will be hearing two different briefs, one from Johnson & Higgins Willis Faber Limited and one from la Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec.

Thank you very much.

**Mr. Alex W. Lingard (Executive Director and General Counsel, Life Underwriters Association of Canada):** Mr. Chairman, just before you adjourn, may we once again thank you for hearing our presentation.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned.

[Interprétation]

**M. Perrault:** Monsieur Mitchell, c'est ma dernière question, vous avez inclû un certain nombre de propositions dans ce mémoire, et je pense que nous tous accueillons bien ces propositions.

Vous avez suggéré que vous seriez prêt à fournir des données pour étayer certaines opinions avancées dans l'article 11. Seriez-vous prêt à présenter au Comité vos propositions ou vos suggestions concernant les systèmes qui pourraient être établis pour réduire au moins des abus éventuels dans le domaine des prestations de maladie? Ce serait un grand service à rendre, je pense, au Comité, si vous pouviez faire cela.

**M. Mitchell:** Mettons-le de la manière suivante: j'y penserais. Je ne sais pas ce que nous pouvons offrir.

**M. Perrault:** Eh bien, vous avez eu beaucoup d'expérience en ce qui concerne les abus dans le secteur privé et dans l'organisation de régimes au Canada, sûrement votre opinion nous serait utile?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Cela pourrait peut-être nous aider à élaborer un régime gouvernemental acceptable.

**Le président:** Messieurs, avons-nous d'autres questions à poser? Sinon, en votre nom, j'aimerais remercier MM. Mitchell et Lingard d'être venus comparaître devant nous cet après-midi.

Nous allons lever la séance jusqu'à 2 h 30 demain après-midi, heure à laquelle nous entendrons deux mémoires différents: un venant de Johnson et Higgins Willis Faber Limited et un autre de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec.

Merci beaucoup.

**M. Alex W. Lingard (Directeur exécutif et avocat général de la Life Underwriters Association of Canada):** Monsieur le président, avant d'ajourner permettez-nous encore une fois de vous remercier d'avoir voulu écouter notre mémoire.

**Le président:** Merci, la séance est levée.

## APPENDIX 'A-19'

The Life Underwriters Association of Canada, 41 Lesmill Road, Don Mills, Ontario.

To: House of Commons Committee on Labour, Manpower and Immigration.

Re: Unemployment Insurance in the 70's.

## Introduction

1. The Life Underwriters Association of Canada (LUAC) speaks for its membership of nearly 14,000 life insurance agents. The members of LUAC are responsible for selling and servicing the great bulk of the life and health insurance, annuities, and insured employee benefits provided by the life insurance industry in Canada.

2. LUAC has a particular interest in certain aspects of the White Paper on Unemployment Insurance particularly those relating to cash income sickness and pregnancy benefits, and retirement benefits. Those who have a vested interest in the White Paper proposals will no doubt quickly point out that the members of LUAC have a vested interest in the provision of sickness and retirement benefits. Some of them do. However, the members of the public who are being served by our members are entitled to have the benefit of the experience and informed opinion of this association made available to the legislators who are considering the proposals for Unemployment Insurance in the 70's. The comments and recommendations which follow are motivated by a sincere desire to have social legislation that is truly in the public interest, economically viable and efficient.

## Unemployment Benefits

3. LUAC submits that benefits payable under an unemployment insurance scheme should arise only when there is termination or dislocation of one's employment due to job factors. Income replacement due to sickness, pregnancy and retirement should not be dealt with as part of an unemployment insurance scheme.

4. The White Paper contains laudable proposals for vocational counselling and retraining as constructive measures for getting at root causes of unemployment. Even the rate of employer contributions is to be governed by layoff factors. Consequently, inequities and confusion will both arise if the extraneous personal factors of sickness, pregnancy, or retirement are introduced. The factors leading to unemployment and those leading to sickness are fundamentally different in character and require altogether different approaches and administrative procedures.

## Social Security

5. LUAC agrees with the announced intention of the federal government to publish a White Paper on Social Security. The indications are that this is intended to be a comprehensive review of the many separate pieces of social legislation. This appears a wise and sensible procedure to help control costs and to eliminate gaps and duplication in health and welfare benefits. It seems logical that matters of cash income for sickness, pregnancy and retirement should be considered by those who are developing the White Paper on Social Security so that a whole new series of problems are not caused by further fragmentation of social legislation.

## APPENDICE 'A-19'

L'Association des assureurs-vie du Canada, 41 chemin Lesmill, Don Mills, Ontario

ADRESSÉ AU: Comité de la Chambre des communes sur le travail, la main-d'œuvre et l'immigration

SUJET: L'assurance-chômage au cours des années 70

## Introduction

1 L'Association des assureurs-vie du Canada (AAVC) parle au nom des près de 14,000 agents d'assurance sur la vie qui font partie de son association. Les sociétaires de l'AAVC sont chargés de vendre la grosse majorité des polices d'assurance-santé et sur la vie, des régimes de rentes, et de les administrer, ainsi que d'assurer les travailleurs pour les diverses prestations offertes par l'industrie des assurances sur la vie au Canada.

2. L'Association s'intéresse particulièrement à certains aspects du Livre blanc sur l'assurance-chômage, notamment aux prestations en espèces qui seraient versées par suite de maladie, de grossesse et de départ en retraite. Tous ceux qui sont directement intéressés par les propositions du Livre blanc feront sans aucun doute immédiatement observer que les sociétaires de l'AAVC sont financièrement intéressés par les dispositions relatives aux prestations de maladie et de départ en retraite. Certains, d'ailleurs, le font. Mais les membres de la communauté qui sont assurés par nos sociétaires ont le droit de bénéficier de l'expérience et de l'avis circonstancié que notre association porte à la connaissance des législateurs qui se penchent sur les propositions d'assurance-chômage au cours des années 70. Les observations et les recommandations qui suivent sont motivées par le sincère désir d'avoir une législation sociale qui soit véritablement dans l'intérêt du public, qui soit économiquement viable, et efficace.

## Prestations de chômage

3. L'Association estime que les prestations payables en vertu d'un régime d'assurance-chômage ne doivent être versées que dans le cas où le travail d'un cotisant a été arrêté ou perturbé pour des raisons directement en rapport avec le poste qu'il occupe. Les prestations en espèces par suite de maladie, de grossesse et de départ en retraite ne doivent pas être versées en vertu d'un régime d'assurance-chômage.

4. Le Livre blanc contient de louables propositions afférentes à l'orientation professionnelle et au recyclage, qui constituent des mesures constructives pour aller au fond des causes du chômage. Même le taux des cotisations de l'employeur doit être fixé en fonction du nombre des mises à pied. Par conséquent, si on y introduit des considérations personnelles étrangères au chômage, telles que la maladie, la grossesse ou le départ en retraite, cette situation amènera à la fois des injustices et une certaine confusion. Les facteurs qui conduisent au chômage et ceux qui amènent à la maladie ont un caractère fondamentalement différent et exigent des procédures administratives et une technique d'approche entièrement différentes.

## Sécurité sociale

5. L'Association est d'accord sur l'intention annoncée du gouvernement fédéral de publier un Livre blanc sur



### Sickness Benefits

6. LUAC believes that the proposals in the White Paper on Unemployment Insurance will cause the extinction of existing private plans for cash income sickness benefits despite the hope expressed in the White Paper that this will not occur. It is our opinion that many existing private plans will not continue to operate along with a government plan as proposed in the White Paper. Some of the reasons are as follows:

(a) Employer costs for sickness benefits are likely to increase if the private plan is maintained. (LUAC will be pleased to elaborate this point if requested.)

(b) Since the costs of providing income during sickness and pregnancy are to be borne by all employers and employees with no offset for benefits provided under existing private plans, it follows that to the extent the government plan duplicates a private plan the contributions are duplicated but the benefits are not. This does not make economic sense and obviously some coordination with the private plans is necessary.

(c) The experience rating proposed for employers is unlikely to help the employer who has a private plan. Firstly, no experience rating is proposed for an employer with an annual insured payroll of less than \$78,000. Secondly, in the case of larger employers the experience rating is based on total claims arising from unemployment we well as sickness. Consequently, employment factors rather than morbidity may govern the employer cost of the plan. Thirdly, the experience rating will not become fully operative until 1976.

(d) The area left for private plans to supplement the government plan, e.g., the first two weeks of illness and subsequent to the seventeenth week, would not be sufficient to be economically viable.

### Alternative Proposal for Sickness Benefits

7. The problems inherent in the conflict between existing private plans and the proposed government plan could be overcome if the legislation simply prescribed the cash income sickness and pregnancy benefits which employers must provide and leave employers and employees free to arrange the method of providing these benefits. They might choose to do this by salary continuation or by insured plans. The benefits could exceed the legislative requirements but could not be less. In this way, all employees covered by the legislation would have the minimum prescribed coverage while those employers and employees who wish to contribute more to have larger benefits would not suffer any financial penalty for doing so. This would also permit greater flexibility to tailor such plans to meet the special needs that may exist in different businesses and industries.

### Pregnancy Benefits

8. LUAC submits that pregnancy is not an appropriate reason for underwriting a cash income benefit for interruption of earnings due to causes beyond the employee's control. Pregnancy is often a voluntary condition planned for ahead of time, and when a woman

la sécurité sociale. Nous croyons savoir que cet ouvrage constituera une étude complète des nombreux documents épars afférents à la législation sociale. C'est là une procédure sensée et intelligente pour aider à contrôler les coûts et à supprimer les inégalités et le double emploi en matière de prestations de sécurité et de bien-être social. Il semble logique que les problèmes de prestations en espèces par suite de maladie, de grossesse ou de départ en retraite soient étudiés par ceux qui sont en train de mettre au point le Livre blanc sur la sécurité sociale, ceci afin d'éviter qu'une nouvelle dispersion de la législation sociale ne crée toute une série de nouveaux problèmes.

### Prestations de maladie

6. L'Association pense que les propositions contenues dans le Livre blanc sur l'assurance-chômage entraîneront la disparition des régimes privés existants établis pour accorder des prestations en espèces en cas de maladie, ceci en dépit de l'espoir exprimé dans le Livre blanc que cette situation ne se produira pas. Nous sommes d'avis que de nombreux régimes privés existants ne pourront continuer à fonctionner conjointement avec le régime de l'État tel qu'il est proposé dans le Livre blanc. Certaines des raisons sont les suivantes:

a) La participation financière de l'employeur aux prestations de maladie augmentera vraisemblablement si le régime privé est maintenu (L'AAVC se fera un plaisir d'expliquer, au besoin, ce point de vue.)

b) Étant donné que le coût des prestations de maladie et de grossesse devra être supporté par tous les employeurs et tous les employés sans compensation pour les prestations accordées en vertu des régimes privés existants, il s'ensuit que, dans la mesure où le régime de l'État fait double emploi avec un régime privé, les cotisations sont doubles mais les prestations ne le sont pas. Économiquement parlant, une telle situation n'a pas de sens, et il est de toute évidence nécessaire d'établir une certaine forme de collaboration avec les régimes privés.

c) Le système projeté de cote en fonction du nombre de mises à pied ne sera vraisemblablement pas d'un grand secours pour l'employeur qui est affilié à un régime privé: Premièrement, il n'est pas projeté de cote pour les employeurs qui paient à des assurés des salaires inférieurs à \$78,000 par année. En second lieu, dans le cas des employeurs plus importants, le système de cote est fondé sur le nombre total des demandes de prestations, qu'elles résultent de chômage ou de maladie. Par conséquent, il peut arriver que ce soit la situation de l'emploi et non l'état de santé de ses employés qui détermine, pour l'employeur, le coût du régime.

d) Le champ d'application laissé aux régimes privés pour compléter le régime de l'État, c'est-à-dire les deux premières semaines de maladie et ensuite jusqu'à la dix-septième semaine, ne serait pas suffisant pour être économiquement viable.

### Contre-proposition relative aux prestations de maladie

7. Les problèmes inhérents à la contradiction qui existe entre les régimes privés et le régime projeté de l'État pourraient être résolus si la législation se bornait à pres-

leaves her employment due to pregnancy it is more than a temporary interruption of earnings. She withdraws from the workforce usually for an indefinite period which has no relation to the 15 weeks of proposed benefits and in many instances she has no intention of returning to the workforce. Thus, any income payments for pregnancy are really in the nature of a severance "bonus" rather than an insurance benefit. If such a bonus is to be established it should not exceed six weeks which is the commonly accepted standard for union negotiated plans.

#### Retirement Benefits

9. LUAC submits that the proposed three weeks retirement benefit has no place in an unemployment insurance scheme. If there is an unfilled gap in existing legislation pertaining to pensions, then the logical solution is to amend the commencement dates for pension benefits under the Canada Pension Plan, Old Age Security, and Old Age Assistance.

#### Abuse of Plan

10. LUAC expresses serious concern that the joining of a government operated income sickness plan with an unemployment insurance plan will invite widespread abuse and will tend to negate one of the principal objectives of the White Paper, namely, to return persons to the work force as quickly as possible. A government agency could not possibly police cases of alleged illness in the same effective manner as employers and private insurers who, under self-operated and insured plans, have a direct stake in eliminating malingering and other abuses. Thus, the full 15 weeks of sickness benefits would tend to become automatic and greatly inflate the costs.

#### Costs

11. LUAC is of the opinion that the costs projected for sickness and pregnancy benefits proposed in the White Paper are grossly underestimated. If requested, LUAC is prepared to provide data to substantiate this opinion.

Respectfully submitted,  
The Life Underwriters Association  
of Canada

October 1, 1970

crire le montant en espèces des prestations de maladie et de grossesse que les employeurs sont tenus de payer, et si elle laissait aux employeurs et aux employés la faculté d'établir la méthode de versement de ces prestations. Ils pourraient décider du paiement de ces prestations soit sous la forme du maintien du salaire, soit au moyen de régimes d'assurance. Le montant des prestations pourrait dépasser celui exigé par la loi mais ne pourrait pas y être inférieur. De cette façon, tous les employés couverts par la réglementation bénéficieraient du minimum de prestations prescrit, et les employeurs et employés qui désiraient verser des cotisations plus importantes afin d'avoir droit à des prestations plus importantes ne seraient pas pénalisés pour en avoir décidé ainsi. Cette formule permettrait également une plus grande faculté d'adaptation de ces régimes, afin qu'ils répondent aux besoins particuliers qui peuvent exister dans diverses entreprises et dans diverses industries.

#### Prestations de grossesse

8. L'Association estime que l'état de grossesse ne constitue pas une raison valable de garantir des prestations en espèces pour une interruption du salaire par suite de causes indépendantes de la volonté de l'employé. La grossesse est un état qui est souvent prévu à l'avance, et lorsqu'une femme quitte son emploi à la suite d'une grossesse, il s'agit là de bien autre chose que d'une interruption temporaire de son salaire: elle quitte les rangs des actifs pour une période généralement indéterminée qui n'a aucun rapport avec la période de 15 semaines projetée qui ouvrirait droit aux prestations et, dans bien des cas, elle n'a pas l'intention de reprendre son poste. Par conséquent, toute prestation en espèces par suite de grossesse a davantage le caractère d'une «prime de départ» que d'une prestation d'assurance. Si une telle prime doit être instituée, elle ne devrait pas dépasser six semaines, qui constituent la norme habituellement acceptée dans les régimes négociés par les syndicats.

#### Prestations de départ en retraite

9. L'Association est d'avis que les prestations de trois semaines projetées qui seraient versées en cas de départ en retraite n'ont pas leur place dans un régime d'assurance-chômage. S'il existe des lacunes à combler dans la législation actuelle relative aux pensions, la solution logique consiste à modifier les dates de départ des prestations de retraite versées en vertu du régime de pensions du Canada, du régime de pensions de vieillesse et du régime de l'assistance-vieillesse.

#### Abus possibles du régime

10. L'Association s'inquiète sérieusement du fait que la fusion d'un régime d'assurance-maladie exploité par l'État avec un régime d'assurance-chômage risque de donner lieu à des abus généralisés et de rendre vain l'un des principaux objectifs du Livre blanc, à savoir que les travailleurs réintègrent le marché du travail le plus tôt possible. Un organisme de l'État ne pourrait pas contrôler les prétendus cas de maladie aussi efficacement que le font les employeurs et les assureurs privés qui, en vertu de régimes d'assurance autonomes, sont directement intéressés à supprimer les «tire au flanc» et les autres abus. La période complète de 15 semaines de prestations de maladie aurait donc tendance à devenir automatique et augmenterait considérablement le coût du régime.

## Coûts

11. L'Association est d'avis que les coûts prévus des prestations de maladie et de grossesse prévues dans le Livre blanc sont grossièrement sous-estimés. La LUAC est disposée à communiquer, au besoin, les éléments d'information à l'appui de son point de vue.

Le 1<sup>er</sup> octobre 1970.

Respectueusement,

L'Association des assureurs-vie du Canada

---





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, October 22, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 5

Le jeudi 22 octobre 1970

Président: David Weatherhead

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Labour, Manpower and Immigration

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Respecting the White Paper on  
Unemployment Insurance

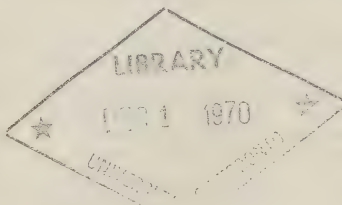
Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR, MAN-  
POWER AND IMMIGRATION

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Chairman:* Ian Watson

*Président:* Ian Watson

*Vice-Chairman:* Paul Yewchuk

*Vice-président:* Paul Yewchuk

and Messrs.

et Messieurs

Alexander  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne  
Goode

Forrestall  
Francis  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

McNulty  
Muir (*Cpae Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy  
Paproski  
Perrault

Thompson  
(*Red Deer*)  
Turner (*London  
East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, October 22, 1970.

(8)

[Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 2.45 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Dionne, Francis, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(10).

Also present: Mr. Thomas, M.P.

Witnesses: From *Johnson & Higgins Willis Faber Ltd.*: Messrs. S. A. Crouch, Vice-President (Toronto); B. G. Sprawson, Vice-President, J & HWF Equity Corporation Limited (Toronto); D. Hipwell, Employee Benefit Plan, Consultant, Toronto. From *Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.)*: Messrs. Lionel Duguay, Secretary General; Louis-Albert Duguay, Secretary, (Saguenay-Lac St-Jean); Grégoire Savard, Secretary (Laurentians).

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Mr. Crouch from Johnson & Higgins Willis Faber Ltd., who in turn introduced his associates:

Mr. Crouch made an oral statement which was elaborated upon by Mr. Sprawson.

Before questioning commenced:

On motion of Mr. Portelance,

*Resolved*: That the brief submitted by Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. in English only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix A-20*).

Messrs. Crouch, Sprawson and Hipwell responded to questions.

Mr. Sprawson agreed to provide the Committee with the following information:

"Statistics on the number of employees presently covered by formal or informal plans."

There being no further questioning, the Chairman on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their presentation.

The Chairman next invited the delegation from the Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.) to come up to the table.

The Chairman introduced Mr. Duguay, who in turn introduced the other members of his delegation.

Mr. Duguay read his brief and before questioning commenced:

On motion of Mr. Dionne,

*Resolved*: That the brief submitted by the Quebec Woodworkers' Federation (U.C.C.) in French only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix A-21*).

## PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 22 octobre 1970

(8)

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 2 h 45 cet après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents*: MM. Alexander, Dionne, Francis, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Knowles (*Winnipeg Nord-Centre*), Perrault, Portelance, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan (10).

Autre député présent: M. Thomas.

Témoins: De *Johnson and Higgins Willis Faber Ltd.*: MM. S. A. Crouch, vice-président (Toronto); B. G. Sprawson, vice-président, J and HWF Equity Corporation Limited (Toronto); D. Hipwell, consultant, avantages sociaux, Toronto. De la *Fédération des travailleurs forestiers du Québec (U.C.C.)*: MM. Lionel Duguay, secrétaire-général; Louis-Albert Duguay, secrétaire (Saguenay-Lac St-Jean); Grégoire Savard, secrétaire (Laurentides).

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente M. Crouch de Johnson and Higgins Willis Faber Ltd, qui à son tour, présente ses collègues.

M. Crouch fait une déclaration qu'élabore M. Sprawson.

Avant le début de la période de questions:

Monsieur Portelance propose

Et il est *résolu*—Que le mémoire rédigé en anglais seulement et présenté par Johnson and Higgins Willis Faber Ltd. soit imprimé en appendice. (*Voir Appendice A-20*).

MM. Crouch, Sprawson et Hipwell répondent aux questions des députés.

M. Sprawson accepte de communiquer aux députés les renseignements suivants:

«Statistiques relatives au nombre d'employés actuellement protégés par divers régimes»

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins.

Le président invite ensuite les représentants de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec (U.C.C.) à s'approcher.

Le président présente ensuite M. Duguay qui, à son tour, présente les autres membres de la délégation.

M. Duguay fait lecture du mémoire de la Fédération. Avant la période des questions:

M. Dionne propose

Et il est *résolu*—Que le mémoire rédigé en français seulement et soumis par la Fédération des travailleurs forestiers du Québec soit imprimé en appendice. (*Voir Appendice A-21*)

At the conclusion of questioning, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their presentation.

In accordance with a motion passed at its regular meeting held on October 21, 1970, the following briefs are being printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

1. Canadian Association of Equipment Distributors—Brief submitted in English only (*See Appendix A-22*)

2. Canadian Association of Movers—Brief submitted in English only (*See Appendix A-23*)

3. Canadian Telephone Employees' Association—Brief submitted in English and French (*See Appendix A-24*)

4. Canadian Trucking Association—Brief submitted in English and French (*See Appendix A-25*)

5. Mr. C. E. Dionne, M.P.—Brief submitted in French only (*See Appendix A-26*)

6. Genaire Ltd.—Letter submitted in English only (*See Appendix A-27*)

7. Honourable W. J. Keough, Minister of Labour, Newfoundland—Brief submitted in English only (*See Appendix A-28*)

8. Honourable D. G. Stewart, Provincial Treasurer, Saskatchewan—Letter submitted in English only (*See Appendix A-29*)

At 4.47 o'clock p.m. the Committee adjourned until 10.00 a.m. on Tuesday, October 27, 1970.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins.

Conformément à la résolution adoptée à la séance régulière du 21 octobre 1970, les mémoires suivants sont également imprimés en appendice:

1. Association canadienne des distributeurs de matériel—Mémoire soumis en anglais seulement (*Voir appendice A-22*)

2. Association canadienne des déménageurs—Mémoire soumis en anglais seulement (*Voir appendice A-23*)

3. Association canadienne des employés de téléphone—Mémoire soumis en anglais et en français (*Voir appendice A-24*)

4. Association canadienne du camionnage—Mémoire soumis en anglais et en français (*Voir appendice A-25*)

5. M. C. E. Dionne, député—Mémoire soumis en français seulement (*Voir appendice A-26*)

6. Genaire Ltée—Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-27*)

7. L'honorable W. J. Keough, ministre du Travail de Terre-Neuve—Mémoire soumis en anglais seulement (*Voir appendice A-28*)

8. L'honorable D. G. Stewart, Trésorier provincial de la Saskatchewan—Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-29*)

A 4 h 47 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 10 h le matin du mardi 27 octobre 1970.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 22, 1970

• 1442

[Texte]

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are happy to have with us this afternoon a delegation from the firm of consultants and actuaries, Johnson & Higgins Willis Faber Ltd., and at this time I would like to introduce to you Mr. S. A. Crouch, a Vice-President of the company from Toronto. Mr. Crouch, will you introduce your associates here this afternoon and give us some introductory comments on your brief?

**Mr. S. A. Crouch (Vice-President (Toronto) Johnson and Higgins Willis Faber Ltd.):** Thank you, Mr. Chairman, and thank you for the opportunity of presenting our views to you and your Committee. At this time I would like to introduce Mr. Barry Sprawson and Mr. Dennis Hipwell of our firm. We will alternatively deal with the various aspects of the subject that we have under consideration. I would like to preface our remarks, however, with the comment that our organization has been involved in independent consulting in the employee benefit plan field since 1947 and, in the course of that experience, we have done a great deal of work in the area of consulting on cash disability benefits. It is out of this experience that we believe we have something to offer to you in your deliberations as to the best course for this legislation to take.

The concept we have is that the approach should be on the basis of utilizing the private sector where it can do it best and the public sector where it can do its function to the best advantage. At this point I should like to turn to Mr. Sprawson, who will proceed with the detail of what we wish to present.

**Mr. B. G. Sprawson (Vice-President, J and HWF Equity Corporation Limited (Toronto) Johnson and Higgins Willis Faber Ltd.):** Thank you, Mr. Crouch. In July, when the White Paper was issued, we were asked immediately by a number of our clients to give them a critical appraisal. In preparing the critical appraisal on a number of the items we found that one of the proposals stood out above all others as being unacceptable to our clients and also to some of their employees. The proposal we are talking about is unemployment insurance benefits which become payable as a result of sickness which starts while a man is employed. We subscribe that if this proposal becomes legislation then, in effect, everyone who is employed could eventually be required to go down to the Unemployment Insurance office and collect unemployment insurance benefits if he is termed temporarily disabled, and that means people from the lowest garment worker right up to our own members of Parliament and even presidents of companies.

Now, you may think it is somewhat absurd for us to think this way. However, let me give you a dramatic example of why we think it could develop that way. Let us assume that there are three employees, all employed in the same industry but by three different employers. The first employee is employed in a company where

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 22 octobre 1970

[Interprétation]

**Le président:** A l'ordre, messieurs, s'il vous plaît. Messieurs, nous accueillons cet après-midi, un groupe de représentants de la société d'experts-conseils et d'actuaires *Johnson & Higgins Willis Faber Ltée*. Je vous présente M. Crouch, vice-président de la compagnie de Toronto. M. Crouch vous présentera ses collègues et nous fera quelques déclarations d'ouverture, concernant leur mémoire.

**M. S. A. Crouch (Vice-président de Johnson & Higgins Willis Faber Liée, Toronto):** Merci, monsieur le président. Merci beaucoup de l'occasion qui nous est offerte de venir vous exprimer notre opinion aujourd'hui. Je vous présente MM. Sprawson et Hipwell, membres de notre société. Nous répondrons et prendrons la parole chacun notre tour pour traiter des divers sujets qui nous intéressent.

Je vais faire précéder mes remarques de certains commentaires. Notre organisme est une sorte de firme de consultation privée pour les régimes de prestation aux employés depuis 1947 et, grâce à toute l'expérience que nous avons pu acquérir, nous avons fait des travaux assez importants dans le domaine du paiement comptant des prestations d'invalidité. Nous croyons donc pouvoir vous aider dans vos délibérations sur la ligne de conduite à adopter pour cette législation.

Notre idée de base, c'est que les méthodes devraient être différentes et utiliser peut-être le secteur privé qui peut accomplir bien mieux certaines fonctions que le secteur public ne peut le faire, et vice-versa. J'aimerais passer la parole à M. Sprawson qui va vous donner quelques détails.

**M. Sprawson (Vice-président, J. & HWF Equity Corporation Limited, Toronto):** Merci, monsieur Crouch. Au mois de juillet, lorsque le Livre blanc a été publié, bon nombre de nos clients nous ont demandé immédiatement d'en faire une sorte d'étude critique. En préparant notre étude critique sur de nombreux articles, nous avons réalisé qu'une des propositions en particulier était absolument inacceptable pour nos clients et pour certains des employés de nos clients. Cette proposition concerne les prestations d'assurance-chômage qui seraient payables par suite de maladie qui se déclare au cours de la période d'emploi d'un travailleur. Nous pensons que si cette proposition passe dans la loi, alors en fait, tous les employés pourraient éventuellement être priés de s'adresser à la Commission d'assurance-chômage pour obtenir des prestations d'assurance-chômage, si on le déclare temporairement invalide. Cela revient à dire que le travailleur le moins important dans l'industrie du vêtement jusqu'aux membres du Parlement et même, les présidents des compagnies pourraient avoir à agir de la sorte.

Vous pensez peut-être que cette réflexion est absurde mais, néanmoins, je vais vous citer certains exemples. Nous supposons qu'il y ait trois employés, par exemple, dans un même genre d'industrie, mais employés par trois employeurs différents. Le premier employé travaille dans



## [Text]

there are no benefits provided privately and thus, under the proposed scheme, he would be entitled, if he was towards the maximums, to \$100 from the unemployment insurance scheme.

Employee B is employed by a company that has a private scheme. Under this private scheme, he would be entitled to \$50 or \$75 and he would be required to visit the Unemployment Insurance office for the supplement; in other words, to collect the extra \$25.

In the third example, employee C, we have an employer that carries the man on payroll at full salary and therefore, under the proposals, he would not be entitled to unemployment insurance benefits.

However, each of the employers and each of the employees will equally have subscribed towards the plan. I subscribe to you, then, that the employer that is paying towards two schemes is likely to drop the private scheme and opt for the government scheme. The employee who is required to buy private coverage is obviously not going to want duplication and, therefore, I think you can see rather dramatically how this could apply to the entire population. Now, if it does apply to the entire population, we think that the cost is going to be considerably more than perhaps the authors of the Paper estimated it would be.

Unfortunately, in this field there are very few people that have any statistics. There are no reliable statistics available, not even to government departments, and when you take the insurance companies' statistics, they are not totally reliable when applied to the population as a whole. However, based on our experience with clients, we estimated that if this did become universal it would cost the economy at least one half of one per cent of the total payroll of the covered group. We estimated, then, in the first year that the cost of this proposal alone, let alone all of the others, would amount to something like \$280 million.

We believe, then, that it could hardly have been considered possible by the Committee that this legislation could result in the program's becoming universal for all employees. We think the solution is in minimum standard legislation whereby the government specifies that every employer in this country should provide minimum benefits for their employees.

In this way, the responsibility would continue to rest on the employers and the responsibility of the government would be to ensure that the minimum legislation is enacted. This suggested alternative would solve the social need which you are faced with solving and place the administrative responsibility and the incentive to have employees return to work on the employers of the nation. Thank you, gentlemen.

• 1450

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Sprawson and Mr. Crouch. Before proceeding to the questions, gentlemen, I would like to have the usual motion that the brief submitted by Johnson & Higgins Willis Faber Ltd., in English only, be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

**Mr. Portelance:** I so move.  
Motion agreed to.

## [Interpretation]

une compagnie qui n'a aucun régime privé d'assurance. En vertu du régime proposé, il aurait le droit de toucher jusqu'à \$100 du régime d'assurance-chômage, si son salaire est assez élevé.

Le deuxième est employé par une autre compagnie qui a un régime privé. Ce régime privé lui accorde \$50 ou \$70 et il doit s'adresser pour obtenir le supplément, soit \$25, à la Commission d'assurance-chômage.

Le troisième exemple est celui de l'employé C qui continue à être inscrit sur la liste de paye de l'employeur et qui touche son plein salaire en cas de maladie; en vertu de la proposition il ne s'adresse pas à la Commission d'assurance-chômage pour obtenir des prestations.

Néanmoins, chacun des trois employeurs et des employés ont cotisé de la même façon au régime. Je vous dis que l'employeur qui doit payer deux régimes différents, va certainement abandonner son régime privé et s'en remettre au régime gouvernemental. L'employé à qui on demande de payer deux régimes n'acceptera pas. Je pense donc que vous pouvez vous rendre compte des conséquences que cela pourrait avoir si ce régime s'appliquait à toute la population. Dans ce cas-là, le prix serait considérablement plus élevé que ne l'ont supposé les auteurs du Livre blanc.

Malheureusement, dans ce domaine nous avons fort peu de statistiques à notre disposition, pas même des ministères gouvernementaux, si l'on considère les statistiques des compagnies d'assurance, elles ne sont pas tout à fait sûres dans leur application à l'ensemble de la population. En fonction de notre expérience, nous pensons que si ce régime devient universel, cela coûterait environ ½ p. 100 des salaires totaux payés au groupe assuré. Nous croyons donc que, pour la première année, le coût de cette seule proposition sans calculer les autres, serait d'environ \$280 millions.

Nous pensons donc qu'il est presque impossible que votre Comité ait pu croire que cette législation pouvait résulter en un régime universel pour tous les employés. Nous pensons que la solution consiste à fixer une norme minimale que le gouvernement rendrait obligatoire pour que chaque employeur de ce pays soit obligé de fournir des prestations minimales à ses employés.

De cette façon, la responsabilité resterait confiée à l'employeur lui-même et la responsabilité du gouvernement consisterait à s'assurer que les taux minima sont bien respectés. Cette solution de rechange que nous proposons permettrait de résoudre des problèmes sociaux qui nous confrontent aujourd'hui et également encouragerait l'employé à reprendre le travail le plus rapidement possible. Je vous remercie messieurs.

**Le président:** Merci beaucoup monsieur Sprawson et monsieur Crouch. Avant de commencer la période de questions, je voudrais proposer la motion habituelle que le mémoire soumis par la société Johnson et Higgins Willis Faber Ltée, soit imprimé en appendice à notre compte rendu.

**M. Portelance:** Je le propose.  
Adopté.

## [Texte]

**The Chairman:** Who would like to start the questioning this afternoon? Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** You made the statement that one of your reasons for the government to set minimum standards is that the private facilities are already in effect and are capable of handling sickness claims. Now, can you tell me why you have not moved into the area where an employer has fewer than 10 employees?

**Mr. Crouch:** Well, I would say that the private insurance companies are in fact in that area. There are plans available for as few as two and three employees. Indeed, it is possible for a single individual to buy this kind of coverage.

**Mr. Turner (London East):** Well, there are approximately 350,000 employers or companies in this nation that have no coverage whatsoever. Approximately 2.3 million employees have no coverage. These could be the hard core of the working force. Do you not think, in principle, these people should be covered by a comprehensive plan? Private companies have had many, many years to move into this area and they did nothing. Now when the government has decided to protect these people and any employee—I know hundreds and thousands of employees across this nation. They are quite willing to pay their share. They want the protection. They want protection for sickness during their working years. They want a good pension when they retire. This is all they are asking for. Can you tell me why private enterprise has not moved into this area to give us universal coverage?

**Mr. Crouch:** Well, I would suggest the primary reason is that certain employers have not felt that it was possible financially, perhaps, or for other reasons did not wish to provide such coverage and that is the thrust of our suggestion, sir; that the fact that these people are uncovered does certainly detract from this government's goal of a just society and therefore, we believe that this can be easily accomplished by making a mandatory requirement that employers provide such coverage because it is available.

**Mr. Sprawson:** Could I try and answer this partially? I would be most interested in knowing why it is felt that there are 2.5 million noncovered individuals in this country, because so many of the plans that are in force are nondocumented. In other words employers, even small employers, tend to carry this liability right on their payrolls, particularly small employers, and we were at a loss to find out exactly how many are not covered, but we did find, or we determined as far as we could, that over 60 per cent were covered by formal, communicated schemes. We were not able to determine how many are covered by informal schemes. However, I think this is a point that we must look at, and that is that the employer can be required to carry a program himself. In the United States, a few years ago, in the nineteen forties they enacted this sort of legislation. The States enacted this legislation and they required that all employers provide minimum benefits and those that did not want to

## [Interprétation]

**Le président:** Qui aimerait maintenant commencer la période de questions? M. Turner.

**M. Turner (London-Est):** Monsieur Crouch, vous avez dit qu'une des raisons pour lesquelles le gouvernement devrait établir des normes minimales, c'est que tous les services déjà sont en vigueur et peuvent vraiment tenir compte des demandes pour les congés de maladie. Alors pourquoi, à votre avis, si un employeur qui a moins de 10 employés, ne devrait-il pas y adhérer?

**M. Crouch:** Je dirais alors que les compagnies privées d'assurance occupent déjà ces secteurs. Il y a déjà des programmes d'assurance visant les employeurs qui n'ont que deux ou trois employés, même une personne seule peut obtenir une telle couverture.

**M. Turner (London-Est):** Il y a environ 350,000 employeurs ou compagnies de ce genre au Canada pour lesquelles il n'y a aucun programme de ce genre. Environ 2.3 millions d'employés n'ont aucune couverture, ce qui pourrait être disons une bonne partie essentielle de la main-d'œuvre; ne croyez-vous pas que ces personnes devraient être aussi visées par de tels programmes d'ensemble?

Les compagnies privées ont eu beaucoup d'années pendant lesquelles elles auraient pu s'engager dans ces domaines et ne l'ont pas fait et maintenant que le gouvernement a décidé d'assurer la protection pour ces catégories de travailleurs, tout employé et j'en connais des centaines ici de ces employés qui sont prêts à payer leur part, ils veulent avoir une protection pour les congés de maladie pendant leurs années de travail et une protection aussi pour leur retraite. C'est tout ce qu'ils demandent. Pourquoi le secteur privé ne s'est-il pas engagé dans cette voie?

**M. Crouch:** La principale raison est que certains employeurs n'ont pas jugé bon qu'il serait possible sur le plan financier peut-être ou encore pour d'autres motifs, ils ne désiraient pas assurer une telle protection, et c'est la raison pour laquelle nous avons ainsi proposé que le fait que ces personnes ne sont pas ainsi protégées ne devrait pas nous détourner de cet objectif du gouvernement en vue d'une société juste, mais que cela pourrait être atteint facilement en obligeant les employeurs à assurer une telle couverture.

**M. Sprawson:** Je voudrais essayer d'y répondre en partie. Je serais des plus intéressés maintenant à savoir pourquoi croit-on qu'il y ait 2.5 millions d'employés qui n'ont aucune protection au Canada. Un si grand nombre de régimes qui sont déjà en vigueur ne sont pas documentés; en d'autres mots, les employeurs, mêmes les petits employeurs, ont tendance à maintenir cette responsabilité et à l'inscrire dans leur liste de paie. Plus particulièrement les petits employeurs et vraiment on ne peut voir combien parmi eux n'ont pas une telle protection et nous avons essayé de les déterminer dans la mesure du possible, le fait qu'il y en ait 60 p. 100 qui sont couverts par des programmes en bonne et due forme. Nous n'avons pu voir combien d'entre eux avait un programme non pas sur un plan officiel. C'est pourquoi l'employeur devrait aussi pouvoir maintenir le programme lui-même. Aux États-Unis, il y a quelques années, soit dans les années 40, ils ont mis en vigueur une telle législation. Les



**[Text]**

use the private sector or did not want to use their own payroll, were permitted to buy from the government agencies.

**Mr. Francis:** Could I ask a supplementary here? It is my understanding that only the State of Hawaii has done this and the patterns vary a great deal from one state to another in the United States. Certainly, for sickness insurance they have a great variety of patterns. Perhaps you could indicate just what part of the United States or which plan you are talking about.

**Mr. Crouch:** They have cash sickness benefits in the States of New York, New Jersey, California and Rhode Island.

**Mr. Francis:** And something like 200 proposals have gone in the last few years to various state legislatures.

**Mr. Crouch:** Yes, but the interesting thing is that it has been 15 or more years since the last state went on the basis of having this kind of legislation.

**Mr. Francis:** I understood the comment of the witness a minute ago to say that in the United States this type of compulsory insurance through a carrier of choice was legislation. Is that still your contention?

**Mr. Sprawson:** Yes.

**Mr. Francis:** Well, only in the State of Hawaii.

**Mr. Crouch:** No, no. I have given you four states, sir.

**Mr. Francis:** Compulsory insurance...

**Mr. Crouch:** Yes, that is right, yes. New York, New Jersey, Rhode Island and California.

**Mr. Francis:** California is a state fund.

**Mr. Crouch:** Well, it is compulsory, though.

**Mr. Francis:** Yes, but it is a completely publicly operated program.

**Mr. Crouch:** Well, I did not understand your question. I thought that...

**Mr. Francis:** The suggestion of compulsory insurance via a private carrier was what I understood the witness to say, and certainly the states that you have named cannot all be described as that kind of insurance program.

**Mr. Crouch:** That is right.

**The Chairman:** I do not want to cut off discussion at this particular point. If you have something else, Mr. Sprawson, let us get to the point.

**Mr. Sprawson:** Well, I just wanted to make it absolutely clear that in those states an individual is free to buy from the state or make his own arrangements.

**Mr. Francis:** Not in every one of those states.

**[Interpretation]**

États-Unis ont décrété cette législation et il est obligatoire que tous les employeurs aient de telles prestations minimales et ceux qui ne voulaient pas avoir recours aux services du secteur privé ou encore avoir recours à leur propre liste de paie pouvaient le faire par l'entremise d'une agence gouvernementale.

**M. Francis:** Si je comprends bien, seul l'État d'Hawaii l'a fait déjà et les caractéristiques varient vraiment d'un État à l'autre, plus particulièrement pour l'assurance maladie. Comme il y a tout un ensemble de couvertures possibles, pourriez-vous nous dire de quelle région des États-Unis vous nous parlez.

**M. Crouch:** Les prestations d'assurance-maladie sont en vigueur dans les États de New-York, du New Jersey, de la Californie et du Rhode Island.

**M. Francis:** Il y a aussi d'autres propositions qui ont été faites, soit environ 200, à différents gouvernements d'État au cours des dernières années.

**M. Crouch:** Oui. Ce qui est intéressant de noter ici c'est qu'il y a déjà 15 ans ou plus que le dernier État y a participé.

**M. Francis:** Le témoin a dit il y a quelques instants qu'aux États-Unis, ce genre d'assurance obligatoire se faisait par l'entremise de législation, est-ce toujours là votre affirmation?

**M. Sprawson:** Oui.

**M. Francis:** Seulement dans l'État d'Hawaii?

**M. Crouch:** Non. Je vous ai donné le nom de quatre États où c'est obligatoire.

**M. Francis:** Assurance obligatoire...

**M. Crouch:** Tout juste. New-York, New Jersey, Rhode Island et la Californie.

**M. Francis:** En Californie, c'est une caisse d'assurance maintenue par l'État.

**M. Crouch:** Eh bien, c'est obligatoire.

**M. Francis:** Oui, mais c'est un programme public.

**M. Crouch:** Je n'ai pas très bien compris votre question. Je pensais que...

**M. Francis:** Soit une police d'assurance obligatoire assurée par une compagnie privée. On ne peut pas toujours les décrire de cette façon.

**M. Crouch:** C'est juste.

**Le président:** Je ne veux pas intervenir ici. M. Sprawson, si vous avez quelque chose à ajouter, faites le.

**M. Sprawson:** Aux États-Unis, une personne est libre d'acheter de l'État ou encore de prendre ses propres dispositions.

**M. Francis:** Non pas dans chacun de ces États?



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Francis, perhaps we can get back to you a bit later.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Chairman, Mr. Crouch, would your clients be prepared to underwrite the protection of employees in these small businesses—I mean less than 10—at the same rate the government proposes?

**Mr. Crouch:** I cannot speak for insurers. We are consultants.

**Mr. Turner (London East):** Well, would you recommend programs such as this under the private sector?

**Mr. Crouch:** Yes, I think this should certainly be explored in depth.

**Mr. Turner (London East):** Well, you say you are advisers, consultants, actuary services. Have you not done any research down through the years? Because just the minute that the government makes a move to do something for the people of this nation, we hear of all kinds of solutions that private enterprise could have made in the last 25 or 30 years. Why did you not make a move in this area? The government would not then have to step in today and make this move.

**Mr. Sprawson:** Could I try to answer that?

**Mr. Crouch:** Go ahead.

**Mr. Sprawson:** I think what we are concerned with now—there is definitely a social need. We appreciate many, many of the proposals made in the White Paper. There is definitely a social need and we think the government's action and government action needs to be taken, but we think that perhaps the best scheme is to have minimum standards legislation whereby all employers are involved in getting their own employees back to work rather than having double the number of claimants that you now have visiting our Unemployment Insurance offices. I am only talking about those employees that become sick while they are employed.

**Mr. Turner (London East):** You say you have found out now there is a social need. Where have you been in the last 25 years? I have worked for a big company. The company certainly did not offer us, the employees, any protection. We caused agitation; we negotiated at negotiating and bargaining tables. This is why we have it today. So, you cannot say that you are finding out now the social needs of the people. We have known this for years.

**Mr. Sprawson:** Well, I think we subscribe to the idea that the Act needs to be changed.

**Mr. Turner (London East):** This is one of the reasons why...

**Mr. Sprawson:** Our area of debate is the method of change.

**Mr. Turner (London East):** Well, I say again this is one of the reasons why I run for Parliament. All my life I have fought for the underdog, and I have been fairly successful in life. I have my own private insurance plans.

[Interprétation]

**Le président:** Peut-être pourrions-nous revenir à vous plus tard, monsieur Francis.

**M. Turner (London-Est):** Monsieur le président, monsieur Crouch, vos clients seraient-ils prêts à assurer la protection des employés disons dans les petites entreprises ayant moins de 10 employés au même taux que propose le gouvernement?

**M. Crouch:** Je ne saurais parler au nom des sociétés d'assurance. Nous sommes des experts conseils.

**M. Turner (London-Est):** Est-ce que vous recommanderiez des programmes de ce genre comme ceux relevant du secteur privé?

**M. Crouch:** Oui, cela devrait être étudié sérieusement.

**M. Turner (London-Est):** Vous assurez des services d'expert conseil, et d'actuaire est-ce que vous avez fait de la recherche au cours des années? Parce que dès que le gouvernement essaie de protéger la population, nous entendons des propositions portant sur différents genres de solutions que l'entreprise privée aurait pu établir elle-même au cours des 25 ou 30 dernières années. Pourquoi n'avez-vous pas pris de telles dispositions? Le gouvernement ne serait pas dans une telle situation aujourd'hui.

**M. Sprawson:** Pourrais-je répondre?

**M. Crouch:** Allez-y.

**M. Sprawson:** Je pense que ce qui nous préoccupe maintenant, c'est qu'il y a un besoin sur le plan social. Nous savons bien que bon nombre des propositions du Livre blanc répondent à un besoin sur le plan social et il faut absolument que le gouvernement prenne de telles dispositions et nous pensons que le meilleur régime serait d'avoir une législation avec des normes minimales qui ferait que chacun des employeurs doit voir à ce que tous ses employés retournent au travail plutôt que de doubler le nombre de réclamants qui doivent se rendre à nos bureaux d'assurance-chômage. Je parle seulement de ces employés qui tombent malades alors qu'ils ont un emploi.

**M. Turner (London-Est):** Vous dites maintenant que vous vous rendez compte qu'il y a un besoin sur le plan social. Où étiez-vous alors au cours des 25 dernières années? Je travaillais pour une grosse société qui ne nous offrait, à nous employés, aucune protection. Nous avons négocié et c'est ainsi que nous avons réussi à l'obtenir. Vous ne pouvez dire que maintenant vous découvrez enfin que c'est un besoin sur le plan social, nous le savons depuis des années.

**M. Sprawson:** Nous sommes d'avis que la loi devrait être changée.

**M. Turner (London-Est):** C'est une des raisons pour lesquelles...

**M. Sprawson:** Le processus de changement est la base de nos discussions.

**M. Turner (London-Est):** C'est une des raisons pour laquelle je me suis présenté à la Chambre des communes. Toute ma vie j'ai lutté pour l'homme de la rue, j'ai lutté pour celui qui est opprimé et j'ai mon propre régime

[Text]

I feel that I should cover my wife and family; this is my obligation. But there are some employees in this nation who do not get enough money to pay for these private plans. This is why we have to move into this area and this is why I am distressed about this situation. The minute the government moves in to do something, private enterprise says, "Whoa, we can do the job." Well, why have you not done it in the last 50 years?

**Mr. Crouch:** It would not have been possible for private enterprise to legislate that people would buy this kind of coverage.

• 1500

**Mr. Turner (London East):** Now you say you want legislation; the social need is here. It has been here for 50 years.

**Mr. Crouch:** We are not questioning the need for legislation; we are only questioning the advisability of this particular route, sir. We have no quarrel with anything along that line at all.

**Mr. Turner (London East):** Well, do you not feel that the 2.3 million employees would benefit most at a relatively small cost from the proposed plan, and are they not the ones who need it most and can you provide the same coverage at the same cost?

**Mr. Sprawson:** We certainly cannot, but we think our suggested system would do that.

**Mr. Turner (London East):** Under the proposals you get 66 2/3 of your wages. Is it not possible if the government puts this plan in that this will be a good sound base for private insurance companies to sell plans that could be stacked on top of the government's? In other words, a man could increase some salary. I have worked for over 35 years; I have missed one day; I have enough plans and I have enough money coming in—more than I can make—so therefore I could stay at home. I am not built this way.

If a man makes \$100 a week I see nothing wrong with the idea of stacking the plans to give him \$100 a week. He needs \$100 a week to pay the rent and the groceries. These things are not reduced in price when he is off sick. He still has to meet his expenses. Now, why do you say this will hurt private enterprise? I think you will sell more insurance.

**Mr. Sprawson:** I am not concerned about our suffering. We have no vested interest along the lines which you may think we have. If this act becomes law, as you subscribe, we will have far more work to do than we ever did before because we will have to try to do exactly as you suggest, adjust all of the existing programs.

**Mr. Turner (London East):** Is this not the same argument you used when the Canada Pension Plan was introduced? We were going to put you out of business. You are selling more insurance now than you ever sold. A

[Interpretation]

privé. Je pensais moi-même que je me devrais, en tant que chef de famille de protéger ma femme et mes enfants. Mais il y a certains employés qui n'ont pas les sommes nécessaires pour se payer de tels régimes privés. C'est la raison pour laquelle nous devons maintenant intervenir et c'est pourquoi je suis vraiment inquiet maintenant. Dès que le gouvernement intervient, l'entreprise privée dit: «un instant, nous pouvons nous-mêmes assurer cette couverture». Mais pourquoi n'avez-vous rien fait au cours des 50 dernières années?

**M. Crouch:** L'entreprise privée n'aurait pas pu établir une législation qui permettrait aux employés de se payer une telle couverture.

**M. Turner (London-Est):** Maintenant, vous voulez une loi; ce besoin social existe pourtant depuis 50 ans.

**M. Crouch:** Je ne mets pas en doute la nécessité d'avoir une législation, mais seulement est-ce qu'il est vraiment souhaitable de procéder ainsi? On ne s'en prend pas du tout à cette ligne de conduite.

**M. Turner (London-Est):** Ne le croyez-vous pas que ces 2.3 millions d'employés qui ont besoin d'aide plus que tout autre seraient avantagés par le régime proposé? Pouvez-vous les assurés de la même façon et au même prix?

**M. Sprawson:** Sûrement pas nous, mais notre système y parviendrait.

**M. Turner (London-Est):** En vertu des nouvelles propositions, les prestations équivalaient à 66 2/3 des salaires. Si le gouvernement met ce régime en œuvre, ne croyez-vous pas que les compagnies d'assurance privées pourraient établir des régimes venant compléter le régime gouvernemental? Entre d'autres termes, un homme pourrait voir ces prestations augmenter.

J'ai travaillé moi-même pendant plus de 35 ans, j'ai été absent un jour. J'ai suffisamment d'argent qui arrive maintenant, plus que je ne puis gagner moi-même. Je pourrais donc rester à la maison, mais ce n'est pas mon tempérament. Si un homme gagne \$100 par semaine, alors pourquoi ne pas venir ajouter un programme à l'autre; il a besoin de \$100 par semaine pour payer son loyer, sa nourriture. Les choses ne baissent pas de prix lorsqu'il est sans travail et lorsqu'il est malade, il a toujours des frais. Pourquoi dites-vous alors que cela pourrait nuire à l'entreprise privée? Je pense que vous vendriez plus de régimes d'assurance à ce moment-là.

**M. Sprawson:** Je ne suis pas préoccupé de ce qui peut nous arriver, nous n'avons pas d'intérêt acquis, comme vous semblez le croire. Mais si ce projet est mis en vigueur, nous aurons beaucoup plus de travail à faire qu'auparavant parce qu'alors, nous essaierons, exactement comme vous le proposez, d'adopter tous ces programmes.

**M. Turner (London-Est):** Mais n'est-ce pas ce que vous avez dit lorsque le régime de pensions du Canada a été institué? Cela vous éliminerait. Mais vous vendez plus que jamais. Les personnes alors deviennent conscientes



## [Texte]

plan like this will make people insurance minded—sickness insurance. They will want the extra coverage and if the agents are on the ball they can go out and sell this coverage. There are close to 2.3 million employees. There is a large potential market. The business is there if you want to go after it.

**Mr. Sprawson:** I think you are equating us with the life insurance companies and I think we want to make it absolutely clear that we are employed by private enterprise and unions to design programs for them which may or may not use insurance company facilities. Quite frequently we are involved in developing salary continuation programs which involve no insurance whatsoever. It is a matter of carrying a man on the payroll of the company.

**Mr. Turner (London East):** Well, usually management looks after their own. It is the employees that have to suffer through unemployment and sickness. Management makes sure they get a monthly salary, work or sick. They still get the salary. The employees are the ones that have to suffer. These are the areas that the government is moving into. I say that private enterprise has failed to do the job and now the government is stepping into this gap.

**Mr. Sprawson:** All right. We subscribe to that completely. We have to cover those individuals and the government has to cover them, but do you then have to transfer such a lot of responsibility from the employers to the government as a result? The thing that worries us most is that you will have to go down to the Unemployment Insurance office to collect the first \$100 when you are temporarily disabled. Surely there must be a method of countering this so that you do not have to get involved in the Unemployment Insurance offices.

**Mr. Turner (London East):** I have heard of cases, too, where employees have been off sick and they had private insurance company coverage. They practically do everything but take it to court to refuse to pay that claim, yet the man's expenses still carry on. Certainly there are going to be abuses but I think we should have the ways and means of curtailing these abuses.

**Mr. Sprawson:** What we think is going to happen, sir, is that private enterprise will subscribe to the government program and will drop private schemes, and if that becomes the case the plan will cost a great deal more than you originally anticipated. Our question is, will the fund as submitted in this White Paper be sufficient to do the job which it is spelled out that it will do?

**Mr. Turner (London East):** Would your clients be prepared to underwrite the protection at the same rate the government proposes? You are admitting right there you cannot do the job as well as the government can.

**Mr. D. Hipwell (Employee Benefit Plan Consultant, Toronto, Johnson & Higgins Willis Faber Ltd.):** I am sorry; could you repeat that.

**Mr. Turner (London East):** I asked whether your clients would be prepared to underwrite the protection of employees in these small businesses at the same rate the government proposes, and you say you could not. What would your rates be if you had universality across this

## [Interprétation]

de la nécessité d'avoir une telle protection. Elles voudront bénéficier de l'assurance complémentaire et vous pourrez la leur vendre facilement. Il y a un très grand nombre d'employés qui n'ont pas d'assurance en ce moment. Donc, vous voyez tous les avantages.

**M. Sprawson:** Je pense que vous nous comparez à des compagnies d'assurance-vie mais nous sommes au service de l'entreprise privée et des syndicats, pour mettre au point des programmes qui pourraient avoir recours aux services des compagnies d'assurance ou pas. Très souvent, il s'agit de mettre au point des programmes de maintien de salaire qui ne comprennent aucune assurance. Il s'agit simplement de continuer à payer un homme.

**M. Turner (London-Est):** Généralement, la direction cherche à sauvegarder ses avantages. Ce sont les employés qui souffrent du chômage et de la maladie. Lorsque les membres de la direction sont malades, ils sont tout de même payés; ce n'est pas le cas pour les employés. Le gouvernement intervient maintenant parce que l'entreprise privée n'a pas été capable d'assumer ses fonctions.

**M. Sprawson:** Oui, je suis parfaitement d'accord là-dessus. Nous devons assurer ces personnes et le gouvernement doit s'en occuper aussi; mais alors devez-vous confier au gouvernement les responsabilités qui incombent aux employeurs? Mais ce qui nous préoccupe le plus, c'est que vous devez vous rendre à l'assurance-chômage pour obtenir les premiers \$100 lorsque vous serez malade. Sûrement, il y aurait des possibilités de contourner ces difficultés pour ne pas être obligé d'aller aux bureaux de l'assurance-chômage.

**M. Turner (London-Est):** Il est déjà arrivé que des employés malades, assurés auprès d'une compagnie d'assurance privée, se voient refuser le paiement de leurs prestations. Pourtant cet employé doit continuer à payer ses dépenses. Il y aura certainement des abus mais je crois que nous devrions trouver les moyens de les éliminer.

**M. Sprawson:** Ce qui va se produire à notre avis, c'est que l'entreprise privée choisira le programme du gouvernement et éventuellement, laissera tomber les régimes privés. Si on en arrive là, ce programme coûtera beaucoup plus que prévu. Est-ce que les fonds prévus dans le Livre blanc sont suffisants, est-ce que cela est précisé et défini dans ce Livre blanc?

**M. Turner (London-Est):** Est-ce que vous seriez prêt à offrir une assurance semblable à celle du gouvernement? Vous reconnaissez que vous ne pouvez pas faire un aussi bon travail que le gouvernement.

**M. M. D. Hipwell (Conseiller, Avantages sociaux, (Toronto)):** Pourriez-vous me répéter cela?

**M. Turner (London-Est):** Vous venez de faire une déclaration; je vous ai demandé si vos clients seraient prêts à assurer des employés dans les petites entreprises aux mêmes taux que ceux qui sont envisagés par le gouvernement, vous avez dit que non. Alors, quels



[Text]

nation? How much would your rates be in comparison to the government's rates as proposed in the White Paper? Would they be double, triple?

**Mr. Sprawson:** The rates that we would charge?

**Mr. Turner (London East):** Yes.

**Mr. Sprawson:** We believe that the authors of the White Paper felt that covering those people that needed to be covered would cost something between \$30 million and \$50 million a year. We subscribe that in actual fact the first year cost will result in an expenditure of \$280 million on the part of the country because private enterprise will simply drop their own programs.

**Mr. Turner (London East):** I disagree with that because I think unions are smart enough. They will make sure that their private plans are stacked on top of this.

**Mr. Sprawson:** That they are stacked so that they would enjoy a greatly higher benefit while they are sick than while they are employed?

**Mr. Turner (London East):** Well, in your opinion what does a man needs when he is sick?

**Mr. Sprawson:** I think he needs an income equal to that which he had while he was employed, but if we make it a great deal more there will be absolutely no incentive to him to become a taxpayer again.

**Mr. Turner (London East):** If we cover these people the government proposes to cover and if you pay for unemployment or sickness insurance while you are working, if something happens—and we all become sick, this is our way of life; if you are not sick when you are young you eventually get it when you are older—is it not true if you pay for this protection during your working years that eventually welfare should be eliminated? There should be no need for welfare so far as the husband or the working supporter of that household being off sick is concerned. He will not need welfare.

As it is now, when a person is unemployed or sick the first thing he does is to head for welfare because he does not make enough money to save for private plans or put a few dollars in the bank to take care of himself when he is off sick, so this is the area the government is moving into to protect these people.

**The Chairman:** Mr. Turner, I will come back to you on the second round if you wish. Mr. Francis?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I do not propose to follow this line of questioning much further. The basic point made in the brief concerning sickness insurance is one that has been made by others. The proposal for compulsory coverage was made by life insurance officers, both the people representing agents and those representing the companies, and we had fairly extensive discussions. I wonder if I may ask a question or two on matters not really covered in the brief. How do you feel about the experience rating features of the unemployment insur-

[Interpretation]

seraient vos tarifs à ce moment-là s'il y avait universalité à travers le pays et quels seraient vos taux comparativement à ceux proposés par le gouvernement dans le Livre blanc? Est-ce qu'ils seraient le double, le triple ou quoi?

**M. Sprawson:** Les tarifs que nous fixerions?

**M. Turner (London-East):** Oui.

**M. Sprawson:** Nous sommes d'avis que suivant le Livre blanc, en ayant une assurance pour ces personnes qui en ont besoin, il en coûterait environ de 30 à 50 millions de dollars par année. En fait, la première année, le coût serait d'environ 280 millions de dollars pour le pays parce que le secteur privé alors abandonnerait ses propres programmes.

**M. Turner (London-East):** Nous sommes en désaccord avec cela parce que je pense que les syndicats sont assez intelligents pour veiller à ce que leurs programmes et régimes privés d'assurance viennent s'ajouter à ceux du gouvernement.

**M. Sprawson:** Oui, ils viennent s'y ajouter; alors, ils auront des prestations très élevées lorsqu'ils seront malades, plus élevées que lorsqu'ils sont au travail.

**M. Turner (London-East):** A votre avis, lorsqu'un homme est malade, de combien d'argent a-t-il besoin?

**M. Sprawson:** Je crois qu'il lui faut un revenu équivalent à son salaire, mais si les prestations sont nettement supérieures à son salaire, il n'aura aucune raison de redevenir un contribuable.

**M. Turner (London-East):** Si nous assurons ces personnes que veut assurer le gouvernement, si vous payez pour l'assurance-maladie lorsque vous travaillez, si quelque chose se produit—et chacun notre tour, nous sommes malades, c'est la vie, vous n'êtes pas malade, parce que vous êtes jeune mais vous serez malade lorsque vous vieillirez—si vous payez pour cette protection pendant un certain nombre d'années de travail, le bien-être disparaîtra peut-être. Les prestations de bien-être seront inutiles pour aider le chef de famille qui tombe malade. Il n'aura plus besoin du bien-être. Maintenant, si une personne qui travaille est malade, elle doit avoir recours aux prestations de bien-être parce qu'elle n'a pas suffisamment d'argent de côté afin de subvenir à ses besoins lorsqu'elle sera malade. Voilà donc le secteur où s'engage maintenant le gouvernement pour protéger ces personnes.

**Le président:** Monsieur Turner, nous allons revenir à vous un peu plus tard, au cours du deuxième tour. Monsieur Francis.

**M. Francis:** Monsieur le président, je n'ai pas l'intention maintenant de reprendre l'ensemble des questions posées par M. Turner pour ce qui est de l'assurance-maladie. D'autres ont déjà posé des questions sur ce point. Nous avons déjà discuté avec les représentants des assurances-vie des propositions concernant l'assurance obligatoire. J'aimerais maintenant vous poser une question ou deux sur des sujets qui ne sont pas dans le mémoire. Que pensez-vous de la cote au mérite? Êtes-vous en faveur de cette cote ou pas?

[Texte]

ance proposal? Do you favour them or do you not favour them?

**Mr. Sprawson:** Mr. Hipwell, would you like to speak?

**Mr. Hipwell:** Yes. I think there is one aspect which must be criticized. The experience rating concept could conceivably work to continue unemployment because in an industry where there are lay offs and where lay offs are inevitable or to be expected—say in the construction industry—if an employer is considering taking on a casual employee, under these proposals he will be aware that if he takes on those casual employees he will adversely affect his experience rating and this would encourage him not to take on those casual, seasonal employees. We would suggest that to avoid this undesirable effect the commission, on application by any employer, would have the discretion to declare that the average rate would apply for that employer.

• 1510

**Mr. Francis:** The average rate of the industry, for example.

**Mr. Hipwell:** No. The average rate proposed in the White Paper for small employers with a payroll under \$78,000. This average rate would apply to any employer who can prove that lay-offs are inevitable and to be expected in that type of business.

**Mr. Francis:** I am not sure that I understand the effect of your proposal. What would applying the average rate do to an employer?

**Mr. Hipwell:** Can I state it again.

**Mr. Francis:** All right.

**Mr. Hipwell:** In a construction industry, if an employer is considering taking on casual or seasonal employees, he will be aware that under these proposals, if he takes on these casual employees and then lays them off in six weeks, that would adversely affect his experience rating and that the following year he will have to pay a higher rate of contributions.

**Mr. Francis:** Possibly even double in the extreme case.

**Mr. Hipwell:** Yes. This will discourage that employer from taking on those employees.

**Mr. Francis:** Do you think this is a good thing or a bad thing?

**Mr. Hipwell:** I think it is bad.

**Mr. Francis:** The argument of course, is made that it encourages him to have a stable work force.

**Mr. Hipwell:** That is right.

**Mr. Francis:** The plan is worked in such a way that he does not accentuate hirings and lay-offs.

[Interprétation]

**M. Sprawson:** Je vais demander à M. Hipwell de répondre.

**M. Hipwell:** Je voudrais insister sur un point. La cote au mérite pourrait réussir à maintenir le chômage parce que dans une industrie où il y a des mises à pied inévitables, auxquelles on peut s'attendre, disons dans l'industrie de la construction, si l'employeur envisage d'engager un employé à temps partiel, en vertu de ces propositions, il sera conscient du fait que s'il a recours aux services de son employé à temps partiel, cela affectera sa cote au mérite et il hésitera à avoir recours ou à embaucher des employés à temps partiel. Pour éviter cela, la Commission pourrait, à la demande d'un employeur, décider que le taux moyen s'appliquerait pour cet employeur.

**M. Francis:** Le taux moyen de l'industrie, par exemple.

**M. Hipwell:** Non; le taux moyen proposé par le Livre blanc, pour les petits employeurs qui versent des salaires inférieurs à \$78,000. Ce taux moyen s'appliquerait à tout employeur qui pourrait prouver que les mises à pied sont inévitables dans un tel genre d'entreprise.

**M. Francis:** Je ne comprends pas très bien, je crois, les conséquences de vos propositions. Qu'est-ce qui se produira pour un employeur à qui on aura appliqué ce taux moyen?

**M. Hipwell:** Puis-je expliquer mon point de vue une fois de plus?

**M. Francis:** Certainement.

**M. Hipwell:** Prenons le cas de l'industrie de la construction; si un employeur embauche des employés à temps partiel, des employés saisonniers, il sera averti, d'après ces propositions, que s'il embauche des employés saisonniers pour les mettre à pied six semaines après, sa cote au mérite en sera affectée et qu'il devra payer, l'année suivante, un taux plus élevé de contribution.

**M. Francis:** Et peut-être même le double au pire des cas.

**M. Hipwell:** C'est exact. Cela découragerait donc cet employeur d'embaucher ces employés saisonniers ou à temps partiel.

**M. Francis:** Croyez-vous que cela soit bon ou mauvais?

**M. Hipwell:** Je crois que cela est mauvais.

**M. Francis:** L'argument en faveur est que cela encouragerait l'employeur à avoir une main-d'œuvre assez stable.

**M. Hipwell:** C'est juste.

**M. Francis:** Le programme est prévu de manière à éviter qu'il n'y ait trop d'embauche ou de mises à pied.

[Text]

**Mr. Hipwell:** Yes.**Mr. Francis:** You do not believe it will do so.

**Mr. Hipwell:** I think it would. As you say, the reason behind the experience rating concept is to make for stable employment. I am saying that the proposal in the White Paper is double-edged. It could have the other effect in this type of industry and that is why I say that in certain cases, on application, the Commission would have the discretion to declare that the average rate would apply.

**Mr. Francis:** All right. I note you have made no comment on the new methods of financing the fund which are proposed in the White Paper compared to the original. Did you have views on this?

**Mr. Sprawson:** We believe that everyone should pay.**Mr. Francis:** Universal coverage?**Mr. Sprawson:** Yes.

**Mr. Francis:** How about the way in which the government contribution would be made under the new proposals. It is not particularly relevant, I suppose, for your purposes.

**Mr. Sprawson:** We had a considerable amount of debate on that and we thought that if this plan begins to apply to everyone in the economy as opposed to those who are simply unemployed then they would be faced with an unemployment insurance factor that was always well over the 4 per cent level.

**Mr. Francis:** Why do you feel that?

**Mr. Sprawson:** Well, the member people utilizing unemployment insurance offices and drawing unemployment insurance benefits results in those numbers.

**Mr. Francis:** There is an unemployment insurance program in the United Kingdom at this time and the unemployment rate there has been below four per cent for some very substantial periods.

**Mr. Sprawson:** We would have to know what exactly is the definition of unemployment to define that 4 per cent level.

**Mr. Francis:** I see. I note you did not comment on maternity benefits. Did you have any views on that?

**Mr. Sprawson:** We feel that perhaps it should not be under the Unemployment Insurance Act itself and should probably be covered under the Canada Assistance Plan Act. We should wait until the Willard report comes out under which we are hoping to have some integrated benefits.

**Mr. Francis:** The Assistance Act, of course, does not make payment as a matter of right. It makes a payment as a result of investigation of individual circumstances.

[Interpretation]

**M. Hipwell:** Oui.

**M. Francis:** Vous ne croyez-pas qu'on en arrivera à ce résultat?

**M. Hipwell:** Je pense que oui. Comme vous l'avez dit, la raison qui motive ce concept de la cote au mérite, est l'espoir de stabiliser l'emploi. Cette proposition du Livre blanc est une arme à double tranchant. Elle pourrait avoir un autre effet sur ce genre d'industrie; c'est pour cela que je dis que, dans certains cas, sur demande, la Commission aurait la possibilité de déterminer le taux moyen qui s'appliquerait dans ce cas-là.

**M. Francis:** Très bien. Vous n'avez pas parlé des nouvelles méthodes de financement proposées dans le Livre blanc. Qu'en pensez-vous?

**M. Sprawson:** Nous pensons que tout le monde devrait y contribuer.

**M. Francis:** Que pensez-vous de l'étendue universelle du champ d'application?

**M. Sprawson:** Nous l'approuvons.

**M. Francis:** Que pensez-vous de la façon dont le gouvernement entend contribuer au régime? Je ne pense pas que cela vous convienne.

**M. Sprawson:** Nous avons beaucoup discuté à ce sujet et nous sommes d'avis que, si le régime doit s'appliquer à toute le monde, l'assurance-chômage devra toujours faire face à un taux de chômage supérieur à 4 p. 100.

**M. Francis:** Pourquoi cela?

**M. Sprawson:** Parce que cela correspond au nombre de personnes utilisant les services des bureaux d'assurance-chômage et recevant des prestations.

**M. Francis:** Il y a un régime d'assurance-chômage au Royaume-Uni à l'heure actuelle. Le taux de chômage y a été inférieur à 4 p. 100 pendant d'assez longues périodes.

**M. Sprawson:** Évidemment, il faudrait savoir quelle sera exactement la définition du chômage, pour savoir à quoi correspond ce taux de 4 p. 100.

**M. Francis:** Je vois. Vous n'avez pas parlé des prestations de maternité: avez-vous des observations à faire à ce sujet?

**M. Sprawson:** Il nous semble que les prestations de maternité ne relèvent pas nécessairement de la Commission d'assurance-chômage; elles devraient peut-être relever du Régime d'assistance publique du Canada. Mais il vaudrait mieux attendre la publication du rapport Willard, qui nous donnera des précisions sur certaines prestations.

**M. Francis:** Mais le Régime d'assistance publique du Canada n'accorde pas automatiquement des prestations. Il faut d'abord une enquête sur chaque cas particulier. Le



## [Texte]

The principle of social insurance is that you are entitled to a certain amount. It is much more consistent with the dignity of the recipient. To put it under an assistance program is to give it a very different character.

**Mr. Sprawson:** In the Province of Ontario just recently, legislation came about whereby a pregnant female would have to be rehired. Now the legislation did not go as far as to say that they had to continue income while she was disabled but they did say she would have to be rehired. Legislation was passed there to provide that. I think again this could happen here.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I cannot help but do as other people did before this Committee and draw a parallel between the system you are favouring or proposing of a compulsory minimum standard and the experience of HEALTHCO in the Province of Ontario under health insurance. One group appearing before us said that a compulsory scheme along the HEALTHCO lines—that type of administration, pooling and so on—would be highly desirable. Yet I understand the Province of Ontario is now abandoning the private carrier aspect of the program. Do you feel that it is a reasonable to draw a parallel between what the government should do and the kind of program that was enacted in Ontario.

**Mr. Sprawson:** I do not think it is a parallel at all.

**Mr. Francis:** I see.

**Mr. Sprawson:** I think that what you would do by providing minimum standards legislation is to ensure that the employer was fulfilling a social obligation with respect to his sick employees and he would not necessarily have to deal with any insurance company. To ensure that no one suffers, the government could have its own scheme available. If private enterprise was failing completely I would suggest that the government would wind up handling the whole thing. I would suspect that private enterprise would get off their backsides and really do something about it.

**Mr. Francis:** I think that is all, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Francis. Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, this brief suggests that there are better ways to provide the kind of coverage which you state is required in the country. You say that we already have private carrier insurance plans that are more than adequate to do the job. I would like to question you about some of your theories in this area. What percentage would you attribute to administration in the private sector of the insurance field? In other words, what percentage of each claim would you apportion to administration? What percentage of every premium dollar would go for administration and costs? You must have some industry figures on that. Among other problems here, we are trying to decide the difference in degree of efficiency between the private sector and the public one.

## [Interprétation]

principe même de l'assurance sociale est de vous donner droit à certaines prestations. Cela respecte tout de même davantage la dignité de l'individu. Faire relever ces prestations d'un programme d'assistance publique, donnerait un caractère tout différent au régime.

**M. Sprawson:** Tout récemment, une nouvelle législation a été introduite en Ontario, selon laquelle les femmes enceintes devraient être acceptées de nouveau à leur poste après la naissance. Évidemment, la loi ne va pas jusqu'à dire que l'on doit continuer à lui verser son salaire pendant son absence, mais elle précise bien qu'on doit la réengager. Je crois que ceci pourrait se reproduire dans le cas présent.

**M. Francis:** Monsieur le président, je ne peux m'empêcher de faire ici un parallèle entre le système que vous proposez, c'est-à-dire des normes minimales obligatoires, et l'expérience qu'a eue la société *Healthco*, en Ontario, dans le domaine de l'assurance-maladie. Nous avons déjà entendu des témoins nous dire que le système adopté par *Healthco*, à savoir un régime obligatoire, un certain genre d'administration, de centralisation, etc..., serait tout à fait indiqué. Or, je crois comprendre que le gouvernement de la province de l'Ontario abandonne maintenant le côté « Régimes privés » du programme. Pensez-vous que l'on puisse établir un parallèle entre ce que le gouvernement devrait faire et le genre de programme qui a été adopté en Ontario?

**M. Sprawson:** Je ne pense pas que cela soit comparable.

**M. Francis:** Je vois.

**M. Sprawson:** Il me semble qu'en faisant préciser par la loi, des normes minimales obligatoires, on s'assure que l'employeur remplit bien ses obligations sociales envers un employé malade, et pour cela, il n'aura pas nécessairement besoin de s'adresser à une compagnie d'assurance. Pour s'assurer que personne n'est laissé à l'écart, le gouvernement pourrait avoir son propre régime. Si l'entreprise privée faisait totalement faillite, le gouvernement pourrait, évidemment, prendre la relève et gérer l'ensemble du programme. Mais il me semble que l'entreprise privée pourrait très bien s'en sortir.

**M. Francis:** Ce sera tout, monsieur le président, merci.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Francis. Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Merci, monsieur le président. Ce mémoire prétend que d'autres systèmes d'assurance seraient peut-être préférables et qu'il existe déjà des régimes privés qui conviennent parfaitement et suffisent amplement. J'aimerais bien vous poser quelques questions sur vos théories à ce sujet. Quel pourcentage accorderiez-vous aux frais d'administration dans le secteur privé, en ce qui concerne le domaine des assurances? Je veux dire, quelle proportion des sommes consacriez-vous à l'administration? En d'autres termes, quel serait le pourcentage de chaque cotisation qui servirait aux frais d'administration? Vous devez bien avoir des chiffres concernant l'industrie, à ce sujet. Nous voulons savoir quel serait le plus efficace, d'un régime privé ou d'un régime public.

[Text]

**Mr. Sprawson:** I think I can best answer you by saying that we have one client who is buying this form of insurance from the private sector who is virtually paying nothing as a percentage. In other words there is sufficient cash flow within the plan that the interest on that cash flow will carry the cost of the program. Now that is the one end. At the other end the small employer could be paying as much as 25 per cent of the total dollar.

**Mr. Perrault:** Do you have an industry average that you have established?

**Mr. Sprawson:** No, I do not think anyone has established such an average. It is very, very difficult for us to get insurance companies to declare their positions fully.

**Mr. Perrault:** It is information which may be available but not readily and publicly available.

**Mr. Sprawson:** Certainly not to us.

**Mr. Perrault:** You really advance the case, it seems to me, for compulsory minimum sickness insurance, do you not?

● 1520

**Mr. Sprawson:** Right.

**Mr. Perrault:** Every company in Canada should be required to establish a plan whether that is a government plan, but the option should be kept open for that employer to buy from the private sector. Do you also suggest that there should be compulsory government limits on the premiums which should be paid for that kind of sickness coverage?

**Mr. Sprawson:** I think that would be ideal, yes.

**Mr. Perrault:** Do you think the government should arbitrarily decree that the private sector of the insurance industry must accept good and bad risks?

**Mr. Sprawson:** I think the answer can be through having your own, if you like, insurance company, and offering very, very competitive rates to anyone who wants to buy from the federal government.

**Mr. Perrault:** You are suggesting the establishment of a federal government insurance bureau or operation in some other designation?

**Mr. Sprawson:** Right, and that those rates be established at a very competitive level, and then you would ensure private enterprise would have to compete if they were to retain any portion of the market.

**Mr. Perrault:** Do you see that there is a danger that the private sector would seek nothing but the good risks and leave the bad risks to the government agency which would almost be compelled to pick up the balance? How interested would the private insurers of Canada be interested in a mixture of very high-risk occupations along with the low-risk occupations? Because after all, you are concerned with the profit factor here, of course, and in free enterprise that is a perfectly legitimate consideration.

[Interpretation]

**M. Sprawson:** Pour répondre à cette question, je vous citerai simplement l'exemple suivant: nous avons un client qui a souscrit à ce genre d'assurance dans le secteur privé et qui ne paye pratiquement rien, si l'on considère les pourcentages. En d'autres termes, la caisse de ce régime d'assurance est suffisamment bien fournie pour que les intérêts de cet argent suffisent à assurer les frais d'administration. Cela est un aspect du problème. Par contre, le petit employeur pourrait payer jusqu'à 25 p. 100 des sommes totales.

**M. Perrault:** Avez-vous établi une moyenne pour l'industrie?

**M. Sprawson:** Non, je ne pense pas que cela ait été fait. Il nous est très, très difficile d'obtenir que les compagnies d'assurance nous déclarent franchement leur position.

**M. Perrault:** Il existe donc des renseignements, mais ils ne sont pas publiés, on ne peut se les procurer?

**M. Sprawson:** Nous ne les connaissons pas, en tout cas.

**M. Perrault:** Il me semble donc que vous vous déclarez nettement en faveur de l'instauration d'un régime d'assurance-maladie minimum obligatoire, n'est-ce pas?

**M. Sprawson:** Oui.

**M. Perrault:** Vous trouvez que chaque entreprise canadienne devrait établir un régime d'assurance et que l'employeur devrait avoir la possibilité d'acheter une assurance du secteur privé. Trouvez-vous qu'il devrait y avoir également des limites obligatoires fixées et risques par le gouvernement qui déterminerait ce qui doit être payé et quel doit être le montant des prestations de maladie?

**M. Sprawson:** Oui, ce serait l'idéal.

**M. Perrault:** Trouvez-vous que le secteur devrait faire face aux risques, quels qu'ils soient?

**M. Sprawson:** J'estime que les deux possibilités devraient être offertes, c'est-à-dire une société d'assurance qui offrirait des taux concurrentiels à ceux du gouvernement fédéral.

**M. Perrault:** Vous proposez donc que le gouvernement fédéral établisse un bureau d'assurance ou quelque chose du genre?

**M. Sprawson:** C'est exact, et ces taux devraient être établis de façon à être concurrentiels. Il faudrait que le secteur privé et le secteur public se trouvent sur le même pied.

**M. Perrault:** Ne craignez-vous pas qu'il soit dangereux que le secteur privé n'accepte que les risques les plus minimes et laisse au gouvernement les cas qui comportent le plus de risques? Croyez-vous que le secteur privé affecterait un mélange de professions qui comporterait à la fois des risques minimes et élevés? Il est tout à fait normal qu'une entreprise pense à ce facteur et prenne le temps d'y réfléchir.



[Texte]

**Mr. Sprawson:** I do not think that we are really representing the insurance industry. We cannot really speak for them. The thing that keeps on occurring...

**Mr. Perrault:** We would like to get your views on it.

**Mr. Sprawson:** —is whether it is fair, or whether you feel that they would just go for the plums and leave all of the rest to yourselves. I think that the insurance industry could be asked to cover the entire population, if you really wish them to, and they would do it and at a competitive level. But that would require you to legislate and watch the premium levels.

**Mr. Perrault:** Yes, the basic question is that: do you feel that insurance carriers would be prepared to accept an adverse selectivity factor such as age, sex and wages as exist in other plans for purposes of coverage? Would the insurance carriers be prepared to accept all risks including the poorer ones? That is an important question here when we attempt to assess your brief.

**Mr. Crouch:** If I might interject, I think the introduction of universalities will automatically give the spread of risk. We could make it possible for insurers to (a) offer a competitive rate and (b) take absolutely everybody regardless of health or physical condition or age because this gives the broad selection of risk which would be necessary and it would be just a matter of mandatory requirement.

**Mr. Perrault:** Would you propose that the government supervise the rates charged under these plans and administration?

**Mr. Crouch:** Yes, definitely.

**Mr. Sprawson:** Certainly, that is exactly the role.

**Mr. Perrault:** At the present time the small employer finds insurance premiums in this field prohibitive and with the reluctance of insurance carriers to underwrite such insurance, many employees, as you undoubtedly are aware, continue to be denied this vital protection. Are you prepared to offer, or let us put it this way: do you believe that the private insurers would be prepared to underwrite the protection of employees in these small businesses at the same rates the government proposes?

**Mr. Sprawson:** No, I think that would be impossible for them to do that. You are asking them to cover a liability I think six times the amount of the premium which you are going to collect.

In our proposal, you might notice that we estimated that the total increased revenue on an optimistic basis would be about \$167 million, and just this one proposal alone is going to involve a transfer of liability from the private sector to the government of \$280 million.

**Mr. Perrault:** Is that in addition? The suggestion is that this is an additional imposition on the taxpayers of Canada, but surely there is an offset here. That is not a correct figure, surely? You are talking in terms of a net transfer of \$280 million.

**Mr. Francis:** A elles seules, les prestations saisonnières saisonales benefits.

[Interprétation]

**M. Sprawson:** Nous ne représentons pas toute l'industrie de l'assurance et nous ne pouvons pas parler au nom de tous les assureurs. Ce qui se passe en effet...

**M. Perrault:** J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

**M. Sprawson:** ...alors on se demande si c'est juste que l'entreprise privée prenne le meilleur et vous laisse le reste. Vous voulez savoir si je pense que ce serait juste que les sociétés privées ne cherchent que les avantages et ne s'occupent pas des inconvénients. Je pense que cela pourrait se faire à un niveau tout à fait concurrentiel, mais il faudrait que le gouvernement établisse une loi qui fixerait le taux des cotisations.

**M. Perrault:** Oui, la question essentielle est la suivante, croyez-vous que les assureurs seraient disposés à accepter les facteurs défavorables comme l'âge, le sexe, le salaire? Serait-il prêt à accepter toutes sortes de risques, y compris ceux que représentent les classes plus pauvres? Nous aimerions savoir ce que vous en pensez pour mieux évaluer votre mémoire.

**M. Crouch:** Si vous me permettez d'intervenir, j'estime que l'application de l'universalité du régime étendra les possibilités de risques. Les assureurs peuvent faire des choses: présenter des taux concurrentiels et assurer n'importe qui sans tenir compte de la santé, de l'état civique ou de l'âge étant donné que la gamme des risques est ainsi plus étendue et que ce ne serait que l'une des exigences qu'on leur imposerait.

**M. Perrault:** Proposeriez-vous que le gouvernement contrôle le taux de ces assurances?

**M. Crouch:** Oui, certainement.

**M. Sprawson:** Bien sûr, c'est exactement son rôle.

**M. Perrault:** A l'heure actuelle, les taux d'assurance sont très élevés pour les petits employeurs et, parce que les assureurs hésitent à souscrire de l'assurance dans pareils cas, il arrive que beaucoup d'employés manquent de la protection la plus élémentaire. Autrement dit, croyez-vous que les assureurs seraient disposés à assurer tous les travailleurs des petites entreprises aux mêmes taux que ceux proposés par le gouvernement?

**M. Sprawson:** Je crois que cela leur est impossible. Vous demandez d'assurer des personnes à un coût environ six fois supérieur à celui encouru par le gouvernement. Si vous relisez nos propositions, vous noterez que nous évaluons l'accroissement probable de nos revenus à environ 167 millions de dollars alors que nous estimons que les transferts du secteur privé au gouvernement s'élèveront à 280 millions de dollars.

**M. Perrault:** Est-ce que cela s'ajoute en plus? On croit que ce sera une autre façon d'imposer les contribuables canadiens, mais je suis sûr qu'il s'agit ici d'un abatement. Le montant n'est sûrement pas exact. En effet, vous parlez d'un transfert net de 280 millions de dollars.

**M. Francis:** A eux seules, les prestations saisonnières annuelles s'élèvent à 200 millions de dollars.



[Text]

**Mr. Perrault:** You estimate the initial annual cost will amount to about \$280 million of responsibility being transferred to the state and the private sector of the economy. It is not \$280 million in addition to current costs, is it?

**Mr. Sprawson:** We believe that that is exactly what will happen because the private enterprise will drop their private schemes in favour of the government program.

**Mr. Francis:** Could I have a supplementary question here, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** The proposed White Paper does make a number of changes which would have the effect of reducing the drain on the fund quite substantially in relation to fishermen, in relation to people who are retired, in relation to seasonal benefits, and certainly one has to take these into account. We were given some figures the other day—\$14 million a year on fishermen, and what is it, \$20 million on those retired, up to \$200 million a year on the seasonal benefits. So if we are talking the net impact on the fund, you have got to take the offsets into account too.

**Mr. Sprawson:** Excuse me, sir. That is just one proposal, and we are only talking about unemployment insurance benefits that commence while a man is employed. You already have the benefit whereby a man can...

**Mr. Francis:** I am talking about present benefits under the present plan that will be reduced as a result of the White Paper.

**Mr. Perrault:** You see there has got to be a two-week waiting period...

**Mr. Francis:** The waiting period is another one.

**Mr. Perrault:** ... instead of a one-week period. Certainly your experience in the insurance profession would lead you to a belief that that first week represents a great many dollars.

**Mr. Sprawson:** Yes.

**Mr. Perrault:** I wonder if you have brought that back into your costing here?

**Mr. Sprawson:** What we did, we said that we estimated the total new revenue from these proposals using the figures in the proposals would develop at the very most about \$167 million. And then we estimated, and I think conservatively, that the cost of that one proposal would be \$280 million. In addition to that, it is proposed that the total administration of the fund will be transferred over to the fund from the government. It is currently covered by them. There are obviously increased and improved benefits to be covered. There is the estimated cost of the improved pregnancy benefit. There is the estimated cost of the supplementary retirement benefit and there is the estimated cost of regular unemployment insurance benefits drawn by the newly covered employees.

**Mr. Perrault:** Yes, but you are also ignoring some factors. You are ignoring the fact that at the present time

[Interpretation]

**M. Perrault:** Vous estimez le coût annuel initial à environ 280 millions qui serait transmis au secteur public par le secteur privé. Est-ce que ces 280 millions s'ajoutent aux dépenses courantes?

**M. Sprawson:** Nous croyons que c'est exactement ce qui va se passer, parce que l'entreprise privée laissera tomber ses propres programmes au profit de ceux proposés par le gouvernement.

**M. Francis:** Me permettez-vous de poser une question supplémentaire, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Le Livre blanc envisage une série de changements qui auront pour effet de réduire les sommes substantielles que coûte l'assurance des pêcheurs, des personnes à leur retraite, des travailleurs saisonniers. Il faut sûrement tenir compte de ces résultats. L'autre jour, on nous a cité certains chiffres comme 14 millions qui seraient versés aux pêcheurs, 200 millions aux retraités et jusqu'à 200 millions en prestations saisonnières. En fait, il nous faut tenir compte des avantages et des inconvénients.

**M. Sprawson:** Excusez-moi, monsieur. Il ne s'agit là que d'une proposition et nous ne parlons que des prestations d'assurance-chômage qui sont versées alors qu'une personne est en emploi. Il existe déjà une prestation par laquelle une personne...

**M. Francis:** Je parle des prestations actuelles versées en vertu du programme actuel et qui devraient être réduites par suite de l'application du Livre blanc.

**M. Perrault:** Et vous savez qu'on a prévu une période d'attente de deux semaines...

**M. Francis:** La période d'attente est un autre problème.

**M. Perrault:** ... au lieu d'une période d'une semaine. Votre expérience à titre d'assureur vous portera à croire que cette première semaine représente beaucoup de dollars.

**M. Sprawson:** En effet.

**M. Perrault:** Je me demande si vous en avez tenu compte dans l'évaluation de vos coûts?

**M. Sprawson:** Nous avons calculé que l'application de ces propositions nous donnerait un revenu additionnel global d'environ 167 millions de dollars tout au plus. Et j'estime que nous avons été très prudents en calculant que les frais d'application de ces propositions seraient de 280 millions de dollars. En outre, on propose que toute l'administration de la caisse serait laissée à la charge du gouvernement. Il y aura également des nouvelles prestations à verser comme celles qui ont trait aux cas de maternité. Il y a également les prestations de retraite et les prestations ordinaires de chômage qui seront versées aux travailleurs nouvellement assurés.

**M. Perrault:** Vous ne tenez pas compte de certains facteurs. A l'heure actuelle, environ 160 millions de dol-

[Texte]

there is about \$60 million a year being paid to those who in fact retire but are paid UIC benefits for a following 18-month period. And an alternative proposal is being suggested in that area. You are ignoring the fact that as far as the fund is concerned, while it does not relate directly to the sickness aspect but to the total resources available to the plan, you are ignoring the fact that there are going to be two interviews to enable people to return to work sooner, to make the administration more efficient and to make this a better operating plan.

**Mr. Sprawson:** I think that will make it more efficient, but it will certainly make it more expensive too.

**Mr. Perrault:** Why would it?

**Mr. Sprawson:** Because you will now be dealing with not just . . .

**Mr. Perrault:** Why is it going to be more expensive?

**Mr. Sprawson:** Why is it?

**Mr. Perrault:** Yes.

**Mr. Sprawson:** You will now be dealing with not only those individuals that are genuinely unemployed, but you will be paying benefits to those people that are gainfully employed. In the past they would have been covered and carried by their own companies—I am talking about the banks, the trust companies and so on—but now the state is going to say these individuals are now for the purposes of this plan unemployed, or at least those employers are going to say that. We are paying into the program, our employees will now have to collect the first portion of their indemnity when they are seek from the government, and they will drop their private scheme.

**Mr. Perrault:** I think the committee would be interested in getting some hard figures on that contention because testimony submitted thus far has not supported that view at all. It is an interesting theory you are advancing. But this is the first time we have heard that legal held out.

• 1530

**The Chairman:** I wonder, Mr. Sprawson and Mr. Crouch, if there would be any figures available. I suppose it is a voluntary sort of thing that the employers are doing. Some might carry an employee on the payroll for three weeks when they were sick, some might do it for five weeks; it might depend on how good the employee was and how long a service that employee had. I am thinking of our own small law firm. We would carry our people on for a while. However, they have not been sick for a few months in a row. What hard figures can we get to help us decide in this particular field? As Mr. Perrault says, this is the first time we have heard this particular point come up after a month and a half of hearings.

**Mr. Sprawson:** This is what we thought might have happened. We can only rely on those clients for whom we have completed assignments. We have some very large industrial clients who feel that the cost of carrying people on disability under their program is about 2½ per cent of payroll. I can only say that the cost of all the programs and all the clients that we have dealt with

[Interprétation]

lars sont versés annuellement aux personnes à leur retraite, mais qui reçoivent cependant des prestations d'assurance-chômage pendant 18 mois. Il y aurait une solution de rechange à ce sujet. Vous ne tenez pas compte du fait que la totalité des ressources de la caisse est disponible pour l'application du régime, vous ne tenez pas compte non plus qu'il y aura deux entretiens destinés à favoriser le retour au travail le plus vite possible, pour rendre l'administration plus efficace et améliorer le fonctionnement du régime.

**M. Sprawson:** Sûrement que l'administration sera plus efficace, mais elle coûtera aussi beaucoup plus cher.

**M. Perrault:** Pourquoi?

**M. Sprawson:** Parce qu'il ne faudra pas seulement vous occuper . . .

**M. Perrault:** Pourquoi y aura-t-il des frais nouveau?

**M. Sprawson:** Pourquoi?

**M. Perrault:** Oui, pourquoi?

**M. Sprawson:** Non seulement il vous faudra vous occuper des personnes qui sont véritablement sans travail, mais vous devrez verser des prestations à celles qui ont un emploi rémunéré. Par le passé, ces personnes auraient été protégées par leurs propres sociétés—je parle des banques, des sociétés de fiducie, etc.—mais maintenant, en vertu du nouveau régime, ces personnes seront chômeurs ou tout au moins leurs employeurs les considéreront comme tels. Nous contribuerons à ce programme, mais le gouvernement versera à nos travailleurs la première partie de leur indemnité de maladie et ceux-ci laisseront tomber ensuite le régime privé.

**M. Perrault:** Je crois que le Comité aimerait beaucoup obtenir certains chiffres précis pour appuyer cette affirmation, parce que jusqu'à présent ce facteur nous a fait défaut. La théorie que vous avancez là est très intéressante.

C'est la première fois que j'entends cela.

**Le président:** Je voudrais savoir, monsieur Sprawson et monsieur Crouch, si vous avez des chiffres à citer. C'est selon la bonne volonté des employeurs. Certains vont continuer à payer un employé malade pendant trois semaines, d'autres pendant cinq semaines. Tout dépend s'il s'agit d'un bon employé et s'il travaille depuis longtemps. Je songe à notre propre petit bureau juridique. Depuis plusieurs mois, toutefois, personne n'a été malade. Quels chiffres pouvons-nous avoir dans ce domaine? Comme vient de le dire M. Perrault, c'est la première fois que nous abordons cette question depuis un mois et demi de séances.

**M. Sprawson:** Nous y aurions songé. Nous ne pouvons nous baser que sur les clients dont nous nous occupons. Nous avons quelques gros clients dans l'industrie. D'après eux, les prestations qu'ils assurent aux employés malades leur coûtaient environ 2½ p. 100 du total des salaires versés. D'après tous nos clients, le prix de revient de tous les régimes varie entre ½ et 2 p. 100 du total des salaires



[Text]

varies from about  $\frac{1}{2}$  per cent to  $2\frac{1}{2}$  per cent of payroll, but I cannot give you any hard and fast figures as to the numbers that are covered. Certainly most salaried staff across the nation have some form of benefit. Most unionized employees have programs; in fact a very high number have programs.

**Mr. Crouch:** It is important to emphasize that most salaried employees do not enjoy insurance per se; it is a salary continuance, just as it is for the Chairman's law firm. This is the area that we wish to emphasize.

**Mr. Perrault:** It is an informal arrangement rather than a statutory entitlement.

**Mr. Crouch:** Right. Actually, this is a risk which lends itself to self-insurance, and we generally recommend to our clients that for salaried personnel this certainly should be paid out of current expenditures.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, I think we all would welcome any additional information which may be available with respect to this matter.

I have one final question. You talk in terms of establishing another government office, perhaps a government insurance bureau. You know, at a time when I think all of us are rather concerned about the proliferation of government cost and the proliferation of bureaucracy, here we have a proposal to establish yet another government establishment. In view of the fact that a comparison of government-administered and private carrier insurance plans indicates an almost identical approach to that currently in effect by unemployment insurance in dealing with unemployment insurance claims, do you not think it is a logical to add sickness and maternity claims to an experienced organization which already has a structure established and has experience dealing with these claims on a national basis? It seems to me this would lead to greater efficiency and would return a larger portion of the premium dollar in benefits to the unemployed. Do you not think this would be preferable to establishing another bureau, another office building in Ottawa for central administration of a government insurance plan.

**Mr. Sprawson:** We agree absolutely with you that that is the theory. However, we have tried to demonstrate this afternoon that it will not work. The employers of this nation will drop their private coverage in favour of the government schemes.

**Mr. Perrault:** That has not been the case so far as the national pension plan is concerned. The insurance industry is making more profits than it ever has made before in selling supplementary and additional insurance. Why will that not happen in this area as well?

**Mr. Crouch:** It will. We are not arguing against that at all. It is just that...

**Mr. Perrault:** Your associate just said that the private employer is going to drop all his existing plans, and now you say that we will make more money.

**Mr. Crouch:** no, no, the private employer, the trust companies, the banks right across this nation will say that the government is now in the short-term disability field, we now have no obligation to that employee to continue his salary for the first \$100, let us say, and in

[Interpretation]

versés. Je ne peux pas vous donner rapidement le nombre des employés assurés. La plupart des salariés de ce pays bénéficient certainement de prestations quelconques. La plupart des employés syndiqués bénéficient d'un régime d'assurance-maladie. En fait, ils sont nombreux.

**M. Crouch:** La plupart des salariés n'ont pas de régime d'assurance en tant que tel. Ils continuent de toucher un salaire de la même façon que le président de notre bureau juridique. Nous voulions insister sur ce point.

**M. Perrault:** Vous voulez dire que c'est un arrangement et non un droit garanti par la loi.

**M. Crouch:** Nous recommandons généralement à nos clients de payer ces prestations qu'ils octroient à leur personnel salarié, à même les dépenses courantes.

**M. Perrault:** Monsieur le président, nous accueillerons avec plaisir tous les renseignements supplémentaires que vous pourriez nous transmettre à ce sujet.

Une dernière question. Vous parlez d'établir un autre organisme gouvernemental, un bureau d'assurances. Cela s'oppose à la tendance générale contre la multiplication des dépenses et la prolifération de la bureaucratie gouvernementale. Compte tenu du fait que les régimes d'assurances, publics ou privés, offrent des prestations sensiblement comparables à celles de l'assurance-chômage, ne serait-il pas plus logique d'ajouter une assurance-maladie et une assurance-maternité et de confier l'administration de ces prestations à un organisme qui a déjà de l'expérience dans ce domaine, dont les structures sont déjà en place et qui a déjà eu l'occasion de traiter de ces problèmes au niveau national? Ne pensez-vous pas que ce serait beaucoup plus efficace et plus rentable pour les prestataires plutôt que de créer un nouveau bureau et de construire un nouvel édifice à Ottawa qui abriterait le centre administratif d'un régime d'assurances garanti par l'État?

**M. Sprawson:** Nous sommes parfaitement d'accord. Mais nous essayons de vous montrer que cette théorie, qui est très bonne en principe, ne fonctionnera pas parce que les employeurs laisseront tomber le régime privé pour le régime gouvernemental.

**M. Perrault:** Cela n'a pas été le cas pour le régime des pensions du Canada. Les compagnies d'assurance ont augmenté leur profit en vendant des assurances supplémentaires. Ne peut-on s'attendre au même phénomène?

**M. Crouch:** Si, bien entendu. Il ne s'agit pas de cela.

**M. Perrault:** Pourtant, votre collègue vient de nous dire qu'on abandonnera tous ces régimes privés et nous soutenons au contraire qu'ils accroîtront leurs bénéfices.

**M. Crouch:** Non, les employeurs du secteur privé, les sociétés de fiducie, et les banques du pays tableront sur le régime gouvernemental d'assurance contre les privations de revenu à court terme et ne se sentiront plus obligés de garantir un salaire à l'employé, du moins



## [Texte]

addition we will let him be a ward of the state for his group life insurance, his Canada Pension Plan a contribution, his pension plan participation and his health insurance. You are asking for something and, yet, all you are trying to do is help those people that have a social need at this point.

**Mr. Perrault:** Well, that is a very important consideration.

**Mr. Sprawson:** Yes, but that all is you are trying to help and, in doing it, you are transferring \$280 million of responsibility which is now being handled by employers who have a vested interest in getting their employees back to work.

**Mr. Perrault:** But in the final analysis people are going to pay for plans whether they are in the private sector or in the public sector and surely we should aim to have as efficient a plan as possible returning as much benefit as possible for dollar paid in through premiums. But when you make a statement in your brief that private facilities are already in effect and are capable of handling sickness claims I feel justified in reiterating the question of my colleague here, "Why has Canada been in existence for 100 years and we have 2.3 to 3 million people who have not had the kind of coverage which the government now believes to be imperative. Regardless of the reasons for failure, there has been a failure in this area and something has to be done about it. This is the question before the Committee.

**Mr. Hipwell:** As I understand you, you are saying, like your colleague, that there is a social need, and we agree. But we say that this social need only exists for a limited number of people.

**Mr. Perrault:** You mean about 3 million out of a total population of 20 million, and perhaps the 3 million need it the most.

**Mr. Hipwell:** Yes, but you will agree it is for a limited number of people.

**Mr. Perrault:** I think three million is quite a significant number of people.

**Mr. Hipwell:** So our argument is this. Why bring in a universal all-embracing scheme? Why not bring in a limited scheme? And we were saying that a limited scheme would be in the form of minimum standard legislation which would make employers bring in benefits for those employees that are not now covered. We agree with you, there is a social need, but we are saying to use a method alternative to this to fill that social need. It is on a question of method that we disagree.

**Mr. Perrault:** You are simply saying in essence then, let the private sector compete with the government insurance plan, you are willing to take your chances, you will offer comparable rates, you will permit government supervision of your rate schedule and government decisions with respect to the mix between good and bad risks. If you are saying this, it is an interesting proposal.

**Mr. Sprawson:** What disturbs me a little bit is that there are supposedly two and one half million people in

## [Interprétation]

pour les cent premiers dollars. Par ailleurs, ils le laisseront dépendre de l'État pour les assurances de groupe, les cotisations au régime de pensions du Canada et l'assurance médicale. Vous demandez quelque chose, mais tout ce que vous faites, c'est d'essayer d'aider ceux qui, de ce point de vue, nécessitent une assistance sociale.

**M. Perrault:** C'est très important.

**M. Sprawson:** Oui, mais votre aide se borne là et pour ce faire, vous transférez au secteur public la responsabilité de 280 millions de dollars dont se chargent actuellement les employeurs du secteur privé qui ont un intérêt réel à ce que leurs employés reprennent le travail.

**M. Perrault:** Oui, mais en fin de compte, tout le monde devra cotiser à un régime d'assurance sociale, qu'il soit privé ou public et notre but doit être de parvenir à un régime aussi efficace que possible dont les prestations soient également aussi élevées que possible par rapport au montant des cotisations. Lorsque vous déclarez dans votre mémoire que des régimes privés existent déjà et qu'ils peuvent couvrir les indemnités de maladie, je me sens le droit de reprendre la question de mon collègue: «Pourquoi est-ce qu'au bout de cent ans d'existence, ce pays compte entre 2.3 et 3 millions de personnes qui ne bénéficient pas d'une assurance que le gouvernement estime aujourd'hui comme étant absolument nécessaire?» Quelles que soient les raisons de cet échec, et il y a une lacune à combler dans ce domaine. C'est la question que je pose au Comité.

**M. Hipwell:** Si j'ai bien compris, comme votre collègue vous dites qu'il y a un besoin social. Nous sommes tout à fait d'accord, mais ce que nous ajoutons, c'est que ce besoin social n'existe que pour un tout petit nombre de personnes.

**M. Perrault:** Ce petit nombre représente tout de même 3 millions sur une population totale de 20 millions et ces 3 millions sont ceux qui en ont le plus besoin.

**M. Hipwell:** Oui, d'accord, mais c'est tout de même un nombre limité.

**M. Perrault:** Je crois que 3 millions, c'est très important.

**M. Hipwell:** Pourquoi vouloir étendre ce régime à toute la population? Pourquoi ne pas instaurer un régime limité uniquement à ces employés qui ne sont pas encore couverts? Nous sommes d'accord avec vous, il y a un besoin social, mais nous pensons qu'il y a une autre solution que la vôtre pour arriver au même résultat.

**M. Perrault:** Vous voulez dire qu'il faut laisser le secteur privé rivaliser avec le régime d'assurance sociale du gouvernement. Vous êtes prêts à prendre des risques. Vous offrirez des taux identiques; vous autoriserez le gouvernement à superviser vos barèmes et vous accepterez ses décisions. Si c'est ce que vous dites, la proposition est intéressante.

**M. Sprawson:** Ce qui me surprend un peu, c'est qu'il y a en principe 2½ millions de personnes qui ne sont pas

[Text]

our labour force that do not have coverage. I would like to know how it has been established how many have these informal noncommunicated and communicated schemes which do not involve the insurance industry or trust companies or anybody else?

**Mr. Perrault:** I think that would be useful information, Mr. Chairman, and I hope that we can get some hard facts on it.

**Mr. Sprawson:** We believe that it is a figure much lower than two and one half million that we are looking at.

**Mr. Perrault:** I think we would await with interest any figures you may bring in.

Thank you, Mr. Chairman, perhaps I could return on the second round.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Perrault. Gentlemen, do you think there is any way of getting that information for the Committee? As a layman myself, I see great difficulties, if the plans are informal, in getting the hard information. However, you are in the field.

**Mr. Sprawson:** We would be delighted to try to get it for you. We did do a survey of the ten top corporations in this country and 13 out of 14 had informal noncommunicated schemes under which they carried their employees at full salary—and this would embrace many hundreds of thousands of employees. So we will try to establish exactly how many there are.

**The Chairman:** And would these have definite periods of time? In other words, they would give the employee ten weeks' pay or 15 weeks' pay after so much service, and this sort of thing?

**Mr. Crouch:** I would say that the majority of plans at this point are not formalized. More and more employers are moving toward formalization, but a very large number are not formalized.

**Mr. Sprawson:** Excuse me, but there is a very interesting point here. The insurance industry is assisting in this area in that they recently have been selling what is called long-term disability income benefits, which start after six months of disability. Once an employer has an obligation towards an employee beyond six months then it forces him to do something for the first six months, and as the result of this private employers are dropping insurance schemes and carrying that themselves—self-insuring it. So in essence, the insurance industry has been forcing the issue of coverage for the short-term period.

• 1540

**The Chairman:** As you know, we are nearing the end of our hearings and if you could get something to us within the next ten days or two weeks it would be very, very helpful to the Committee.

**Mr. Sprawson:** All right.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** How many clients does your company represent?

[Interpretation]

encore assurées parmi la population active et j'aimerais bien savoir comment ce chiffre a été obtenu.

**M. Perrault:** Ce serait un renseignement très utile, monsieur le président. J'espère que vous l'obtiendrez.

**M. Sprawson:** Nous pensons que ce chiffre est beaucoup moins élevé.

**M. Perrault:** Nous attendons avec intérêt tous les chiffres que vous nous communiquez. Merci, monsieur le président. J'aimerais poser une question lors du second tour.

**Le président:** Merci M. Perrault. Messieurs, pensez-vous que l'on puisse obtenir ces renseignements pour le Comité? Je suis profane en la matière, mais cela ne me semble pas facile.

**M. Sprawson:** Nous serons vraiment ravis de pouvoir vous les procurer. Nous avons fait une étude d'ensemble. Il s'est avéré que 13 employeurs sur 14 avaient des régimes garantis uniquement par eux-mêmes et qu'ils continuaient à verser un plein salaire à leurs employés en cas de maladie. Et cela pour des centaines de milliers d'employés. Nous allons tenter d'en établir le chiffre exact.

**Le président:** Y a-t-il une certaine période limitée? Autrement dit, les employés ont-ils droit à 10 ou 15 semaines de salaire au bout de tant d'années d'ancienneté?

**M. Crouch:** La plupart de ces régimes sont garantis uniquement par l'employeur. Ils ne sont pas garantis par un assureur, mais leur nombre diminue.

**M. Sprawson:** Voilà un point intéressant. Les assurances proposent ce qu'on appelle des prestations pour privation de revenu portant sur une longue période d'incapacité et les prestations sont versées au bout de six mois d'arrêt de travail. Un employeur qui doit garantir un salaire à un employé pendant six mois préfère abandonner ce système et garantir par lui-même un régime d'assurance autonome. En quelque sorte, ce sont les compagnies d'assurance qui ont contribué à la mise en place de régimes d'assurance contre les privations de revenu portant sur de courtes périodes.

**Le président:** Nous arrivons à la fin de notre séance d'aujourd'hui, donc si vous pouviez nous faire parvenir quelque chose dans une dizaine de jours ou dans deux semaines, nous serions ravis de vous accueillir ici même au Comité.

**M. Sprawson:** Très bien.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs? Monsieur Turner.

**M. Turner (London-Est):** Combien de clients vos services représentent-ils?

## [Texte]

Mr. Sprawson: In Canada or throughout the world?

Mr. Turner (London East): In Canada.

Mr. Crouch: Possibly 400 companies.

Mr. Turner (London East): What is the total number of employees covered by the different types of plans that you suggest to employers?

Mr. Crouch: I am not quite sure I understand your question, Mr. Turner.

Mr. Turner (London East): You say there are approximately 400 companies that you consult for. What is the total number of employees who are covered in all these companies?

Mr. Crouch: Of these companies?

Mr. Turner (London East): Roughly.

Mr. Sprawson: We have never tried to estimate. However, we have two or three of the nation's largest employers.

Mr. Turner (London East): Are these plans interchangeable? Are they portable? In other words, if an employee quits or is fired from one company and he goes to another company where your plan fits in, can he take his plan from one company to another?

Mr. Sprawson: If it is a private employer such as a bank and he moves from one bank to another, obviously he cannot take it with him, but he will be provided with duplicate coverage. If he is in a construction union in the Montreal area it is portable, yes. Some of them are portable and some of them are not. If it is in a like industry, frequently they are portable.

Mr. Turner (London East): Do you believe in the principle of portability?

Mr. Sprawson: Yes.

Mr. Turner (London East): Should it be universal from province to province right across the nation?

Mr. Crouch: There is no question about it.

Mr. Turner (London East): Suppose an employee were to quit one of the firms that you are associated with, and naturally he would lose his insurance benefits, and he hires on with another company which is covered by your association or consulting advice, what is the waiting period before his benefits would start again?

Mr. Sprawson: There is no single answer to that because each of our clients have different proposals. Some have a three-month waiting period, some have no waiting period and some give immediate coverage. However, under our proposal here immediate coverage would be provided.

Mr. Turner (London East): Thank you.

The Chairman: Are there any further questions at this time? Mr. Alexander.

Mr. Alexander: I have a couple of questions to ask the witness, Mr. Chairman. I am sorry I was late and therefore I cannot really get into it as deeply as I perhaps

## [Interprétation]

M. Sprawson: Au Canada ou dans le monde entier?

M. Turner (London-Est): Au Canada.

M. Crouch: Environ 400 sociétés.

M. Turner (London-Est): Quel est le nombre total d'employés que vous assurez dans le cadre de ces divers régimes que vous suggérez vous-même aux employeurs?

M. Crouch: Je n'ai pas tellement bien compris la question.

M. Turner (London-Est): Vous dites qu'environ 400 employeurs sont vos clients. Quel est le nombre total d'employés de ces sociétés qui sont assurés?

M. Crouch: Dans ces sociétés?

M. Turner (London-Est): Approximativement.

M. Sprawson: Nous n'avons jamais essayé d'en déterminer le nombre, mais nous avons deux ou trois des plus importants employeurs au pays.

M. Turner (London-Est): Ces régimes sont-ils interchangeables? Un employé qui quitte une société ou qui est congédié et obtient un emploi ailleurs peut-il transférer son régime?

M. Sprawson: S'il s'agit d'un employeur privé, par exemple une banque, et que l'employé passe à une autre banque, il n'est pas question de transfert. S'il fait partie d'un syndicat du bâtiment, dans ce cas le régime est transférable. Certains régimes sont transférables, certains ne le sont pas. Lorsqu'il s'agit d'une industrie semblable, le régime est presque toujours transférable.

M. Turner (London-Est): Vous croyez à ce principe de transférabilité?

M. Sprawson: Oui.

M. Turner (London-Est): Croyez-vous qu'il devrait être valable d'une province à l'autre?

M. Crouch: Certainement.

M. Turner (London-Est): Mettons qu'un employé quitte l'une des sociétés dont vous vous occupez, il perd ses prestations d'assurance, il va travailler pour une autre société qui dépend également de votre Association, quel est le délai de carence qui existe avant qu'il puisse commencer à toucher de nouvelles prestations?

M. Sprawson: Il n'y a pas de réponse unique à cette question, parce que tous nos clients ont des régimes différents. Certains attendent trois mois, d'autres reçoivent les prestations immédiatement. Dans le cas actuel les prestations seraient touchées immédiatement.

M. Turner (London-Est): Merci.

Le président: D'autres questions, monsieur Alexander.

M. Alexander: J'ai quelques questions, monsieur le président. Je suis désolé d'être arrivé en retard. Je ne suis pas tellement au courant de la situation. Mes collè-



[Text]

should. I will readily admit that my colleagues have been asking questions of some importance. Perhaps this has already been covered, but I would just like to go through it again. I am very concerned about what you say on page 2 of your brief:

Financing for all liability plans is readily available through private facilities.

I am interested when you make a statement like that because you seem to believe that the individual has access to the groups which you represent in such a way that the premium he would have to pay would be realistic in terms of it being similar or no more than that which is proposed by the White Paper. Are you stating that there are plans—whether it is for 2 million people or under—available for them in order that this social conscience will be met? Is that what you mean by this statement on page 2:

Financing for all liability plans is readily available through private facilities.

I take it you means for all the work force in Canada. I am thinking of the little waitress around the corner who makes \$20 a week plus tips. I am thinking of the janitor who does not get any tips and still makes \$20 a week. Are you stating that there are plans available for that type of employee?

**Mr. Crouch:** Yes, there are plans available.

**Mr. Alexander:** Where would he or she get them?

**Mr. Crouch:** Insurance companies offer these plans at the present time.

**Mr. Alexander:** Let me just follow that through a bit more. You say that insurance plans are offered with respect to this type of person. Can you give me an illustration, sir, that would perhaps allay my fears that they are not?

**Mr. Sprawson:** I think you have hit the nail on the head when you say that the insurance industry is not providing full benefits for everyone and it is not providing insurance contracts for everyone. There certainly are people they would turn down.

**Mr. Alexander:** Then this statement is not quite...

**Mr. Sprawson:** Wait a moment.

**Mr. Alexander:** I am not questioning it but...

**Mr. Sprawson:** We are proposing here that the government enact minimum standard legislation under which the employer would have to provide certain benefits for his employees, but it should be the employer's right...

**Mr. Alexander:** Are you saying that you want government intervention to the extent that a statutory requirement is imposed upon employers?

**Mr. Sprawson:** Yes.

**Mr. Alexander:** That is a different approach. I heard that yesterday.

**Mr. Sprawson:** May I please carry on? We are proposing that the employer have the right to buy it from free

[Interpretation]

gues ont certainement posé des questions très importantes. A la page 2 de votre mémoire vous dites:

les régimes de responsabilité sont faciles à financer au niveau privé.

Cela m'intéresse parce que vous semblez croire qu'un particulier peut avoir accès au groupe que vous représentez d'une telle façon que les cotisations qu'il aurait à payer seraient réalistes, puisqu'elles seraient à peu près les mêmes que proposées par le Livre blanc. Dites-vous donc qu'il existe des régimes, qu'ils concernent 2 millions de personnes ou même moins, auxquels ils auraient accès? Est-ce que c'est ça que vous voulez dire dans votre déclaration à la page 2?

Les régimes de responsabilité sont faciles à financer au niveau privé.

Vous voulez probablement parler de toute la population active du Canada. Je pense à la petite serveuse qui gagne \$20 par semaine, plus les pourboires et au concierge qui gagne la même somme sans les pourboires. Ces employés ont-ils accès à un régime quelconque?

**M. Crouch:** Oui.

**M. Alexander:** Où ces personnes peuvent-elles s'adresser pour en bénéficier?

**M. Crouch:** Auprès des compagnies d'assurance qui offrent des régimes du genre à l'heure actuelle.

**M. Alexander:** Vous dites que ces personnes ont accès à des régimes d'assurance. Pouvez-vous me donner des exemples qui me rassureraient?

**M. Sprawson:** Vous avez touché au nœud du problème lorsque vous avez dit que les compagnies d'assurance ne prévoient pas des prestations complètes pour tout le monde. Il y a certainement des gens qui ne peuvent se faire assurer.

**M. Alexander:** Cette phrase n'est donc...

**M. Sprawson:** Un instant.

**M. Alexander:** Je ne la remets pas en question mais...

**M. Sprawson:** Nous proposons que le gouvernement promulgue les mesures législatives minimales obligeant l'employeur à accorder des prestations à ses employés. Cependant, l'employeur devrait avoir le droit...

**M. Alexander:** Vous voulez donc que le gouvernement intervienne au point d'imposer en vertu d'une loi des obligations à l'employeur?

**M. Sprawson:** Oui, certainement.

**M. Alexander:** Voilà qui est différent. Je crois avoir entendu quelque chose du genre hier.

**M. Sprawson:** Permettez-moi de continuer. Nous proposons que l'employeur ait le droit d'acheter lui-même les

[Texte]

entreprise, fund it himself or fund it through the government.

**Mr. Alexander:** That is an interesting proposition. You are stating that you would much prefer that the government give you an option rather than bringing about a plan of universality. Rather than have the government say, in a somewhat arbitrary way "All right, everyone is covered as a result of government intervention", you would rather the government said, "We believe that private enterprise can take a stand and can be of some assistance with respect to this problem, but we would like to put it this way; that you are going to meet this standard and if you do not meet this standard then this is where we come in." Is this what you are saying?

**Mr. Sprawson:** Exactly. What we are trying to avoid is the fact that if this White Paper proposal to cover employees who become sick while they are employed becomes law, within a very short period of time we believe that you will have to go down to the Unemployment Insurance office to collect benefits, even though you are not really unemployed but because you have been temporarily sick for two weeks—This is what we have been trying to say this afternoon—because private enterprise will drop its own schemes.

**Mr. Alexander:** I am all for the private enterprise system and I am reluctant to see the government moving into an area unless there is a need. It seems to me that for a period of time those people whom you represent have not been too concerned about this particular problem and therefore whether we talk in terms of one or two million, there seems to be a need that has to be met. If you say that you can meet that need, then of course I think this is something that we would certainly appreciate receiving. On the other hand, you say that if the White Paper proposals go in, as indicated, you feel that there will be disinterest—to put it mildly—by private enterprise in this area and you would opt out. However, would there still not be profit motivation with respect to this thing regardless of what the government does?

**Mr. Sprawson:** Yes. We represent our clients. We do not represent the insurance industry, sir.

**Mr. Alexander:** Yes, this is what I implied. But there still is the profit...

**Mr. Crouch:** Could I perhaps try to clarify this? We are saying in effect that if an employee is working for an employer and the employer is presently providing \$60 or \$70 a week if the employee is off sick—it does not really matter whether it is an insured arrangement or whether he is just paying his salary when he is off sick—but if this employee is brought into the unemployment insurance system then obviously this employer will discontinue that. He and the employee are both paying into the government now so there would be no point in his continuing. There is no question, as Mr. Perrault and Mr. Turner have pointed out, that this will certainly increase the public interest in this whole subject and there will be more insurance purchased, there is no question about that, but there is certainly a gap there. No employer would continue to provide \$70 a week to this man if it is being provided through government agencies.

[Interprétation]

prestations à des entreprises privées de les financer lui-même ou par l'entremise du gouvernement.

**M. Alexander:** C'est très intéressant. Au lieu de voir toute la population protégée à la suite d'une intervention du gouvernement, vous préféreriez que le gouvernement laisse l'initiative à l'entreprise privée qui devrait toutefois se conformer à certaines normes établies par le gouvernement. Ai-je bien compris?

**M. Sprawson:** Exactement. Voici ce que nous voudrions éviter. Si les propositions du Livre blanc visant à assurer tous les employés qui deviennent malades prennent force de loi, ils devront sous peu s'adresser à la Commission d'assurance-chômage afin de toucher leurs prestations même s'ils ne sont pas vraiment en chômage et ce, parce qu'ils ont été malades pendant deux ou trois semaines, tout simplement parce que l'entreprise privée abandonnera ses propres régimes.

**M. Alexander:** Je suis en faveur des régimes privés et je n'aimerais pas que le gouvernement s'occupe de certaines questions qui ne relèvent pas de lui à l'heure actuelle, à moins, naturellement, que le besoin s'en fasse sentir. Il me semble que, pendant un certain temps, ceux que vous représentez ne se sont pas trop préoccupés de ce problème particulier et que lorsqu'il s'agit de sommes d'un ou de deux millions de dollars, il faut répondre à ce besoin. Si vous dites que c'est possible, nous en serions ravis.

Par ailleurs, vous dites que si le régime proposé par le Livre blanc est adopté, l'entreprise privée perdra intérêt et laissera tomber ses régimes d'assurance. Toutefois, la question des bénéfices ne jouerait-elle pas toujours, peu importe les mesures prises par le gouvernement?

**M. Sprawson:** Oui. Nous ne représentons pas directement les compagnies d'assurance. Nous représentons nos clients.

**M. Alexander:** Évidemment. Mais enfin...

**M. Crouch:** Je pourrais donner des précisions. Par exemple un employé travaille pour un employeur qui lui verse \$60 ou \$70 par semaine et il devient malade. Peu importe s'il touche son salaire ou des prestations d'assurance, si l'employé participe au régime d'assurance-chômage, il est évident que l'employeur cessera de verser les sommes qu'il versait auparavant. Comme l'employeur et l'employé versent tous les deux une cotisation au gouvernement, l'employeur n'a pas intérêt à continuer.

Comme MM. Perrault et Turner l'ont fait remarquer le public s'intéressera d'autant plus à la question et il y aura davantage de ventes de primes d'assurance. Il n'y a pas de doute à ce sujet. Aucun employeur ne continuera de verser \$70 par semaine à son employé si des agences gouvernementales fournissent cette somme.

[Text]

• 1550

**Mr. Alexander:** Even though this particular person, maybe because of integration or superimposition, is still prepared to seek further insurance. We always have to look at that, too.

**Mr. Crouch:** That is right. It is very much like the Canada Pension Plan. The employer will discontinue the \$70 that he has previously insured and will then buy \$30 of coverage from some private source. All we are saying is that this is what is going to happen. It is inevitable that an employer will discontinue this because it is being paid for and being provided through government.

**Mr. Sprawson:** We do not think this was anticipated by the office. We think that the office felt that the cost for this program would be somewhat less because the plan would complement existing private schemes. We are saying that it cannot complement existing private schemes; they will be dropped.

**Mr. Alexander:** The employer will opt out. He will say: "Let the welfare state take over."

**Mr. Sprawson:** Exactly. And he does not only lose his salary. He loses every other benefit which that employer was providing because that employer does not regard him as unemployed; that employer regards him as a temporary disabled employee. But he can now reason that if the state regards him as unemployed then he is unemployed and he is the state's responsibility until he comes back to work.

So you have a complete anomaly in that presidents would be required to coin the first \$100 or so of unemployment benefit from the Unemployment Insurance offices, and we subscribe that those offices should be used to get people back into the employment sector. We think we have a solution here to the problem.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Any further questions, gentlemen? Mr. Turner?

**Mr. Turner (London East):** One final question, Mr. Chairman. Mr. Crouch, are you prepared to recommend to small companies—we will say, employers of service stations, small retail stores that have four or five employees—that they be offered insurance plans through your companies, your clients, at rates similar to a larger employer?

**Mr. Crouch:** This was done in the State of New Jersey and I was very much involved with it, 20 years ago; and it works. Certainly.

**Mr. Turner (London East):** Are you prepared to extend it into Canada from coast to coast?

**Mr. Crouch:** I would like to do a feasibility study or have somebody do a feasibility study. I do not say unqualifiedly at this point but I think the concept is a very workable one.

[Interpretation]

**M. Alexander:** Même si cette personne, peut-être à cause d'intégration ou de superimposition désire encore plus de couverture.

**M. Crouch:** Oui, c'est juste. Cela ressemble beaucoup au Régime de pensions du Canada. L'employeur met fin à son régime de \$70 qu'il avait déjà assuré et il achète une couverture de \$30 d'un secteur privé. Tout ce que nous disons, c'est que voilà ce qui va se produire. C'est inévitable que l'employeur mette fin à ce genre de couverture parce qu'elle est payée et prévue maintenant par le gouvernement.

**M. Sprawson:** Nous ne croyons pas que c'était déjà prévu par les auteurs du Livre blanc. Selon ceux-ci, le coût de ce programme serait quelque peu moins élevé parce que le régime viendrait suppléer à ces autres régimes privés déjà en place. Nous disons qu'il ne peut venir s'ajouter à ces autres régimes privés, alors on les laissera tomber.

**M. Alexander:** L'employeur se désengagera et dira «Que le Service du bien-être social en assume la responsabilité»!

**M. Sprawson:** C'est exact. Il ne perd pas simplement son salaire, mais aussi tous les autres avantages et prestations dont il bénéficiait auprès de son employeur qui ne le considère plus comme chômeur, mais comme employé temporairement invalide. Mais maintenant il peut vraiment dire que si l'État le considère comme sans travail, il est sans travail et c'est donc la responsabilité de l'État jusqu'à ce qu'il reprenne son travail.

Vous avez donc une anomalie terrible, en ce sens que le président devrait alors retirer les premiers cent dollars des bureaux d'assurance-chômage, et nous sommes d'accord que ces bureaux devraient être utilisés pour permettre aux gens de retourner sur le marché du travail. Je crois que nous offrons une solution ici à votre problème.

**M. Alexander:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Auriez-vous d'autres questions à poser, messieurs? Monsieur Turner?

**M. Turner (London-Est):** Une dernière question, monsieur le président. Monsieur Crouch, êtes-vous prêt à recommander aux petites compagnies, disons à des employeurs de stations de service, des marchands de détail avec quatre ou cinq employés, qu'on leur offre des régimes d'assurance par l'entremise de vos compagnies, de vos clients, à des taux analogues à ceux qui sont déjà offerts aux employeurs qui ont un plus grand nombre d'employés?

**M. Crouch:** Ceci s'est fait dans l'État du New Jersey; j'y ai déjà participé il y a vingt ans, et cela donne de bons résultats.

**M. Turner (London-Est):** Êtes-vous prêts maintenant à faire cela au Canada, d'un océan à l'autre?

**M. Crouch:** Je voudrais faire une étude de la rentabilité de l'affaire. Je ne saurais vous répondre maintenant sans réserve, mais le concept est valable, et peut être appliqué.



## [Texte]

**Mr. Sprawson:** I had a chat with an insurance company president who indicated to me that, yes, they would do that, and he was speaking on behalf of the CHIA. But we do not think that that is the sole answer; we think you should have your own plan available to ensure that they have to compete.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** This is astounding, Mr. Chairman. We have just heard from the witnesses that they believe the same rates can be extended to the small employer as are available to large employers in Canada—that this is feasible.

My question is, why has it not happened in the past 50 years? Why is that the small employers have found the rates to be prohibitive? This is one of the reasons they have not been acquiring this kind of insurance. Why is it that suddenly it is all feasible? Are you suggesting that the small companies have been overcharged and exploited in the past 50 years? Now you say it is possible, now say comparable rates can be made available in the private sector.

**Mr. Sprawson:** Comparable rates to what? I mean the same rates.

**Mr. Perrault:** Mr. Turner asked the question whether or not a small employer of, say, a garage with four or five employees can be extended coverage by the private insurers at rates comparable to those enjoyed by the large corporations in our society? And the answer, if I heard correctly, was: "Yes, those rates are available". My question is, why have those rates not been available to this time?

**Mr. Crouch:** I did not say those rates are available at the present time; I say with universality, and if it is so legislated, these rates are possible.

**Mr. Perrault:** These rates are possible? It seems to me that one of the reasons why the government is moving in now to provide assistance for these 2.3 million people is because many of these small companies simply have not been able to acquire any kind of coverage at reasonable rates. Now, I am concerned about this fact.

You advance this idyllic concept, and perhaps it is entirely feasible, that you can have in the public sector an insurance bureau which is going to handle insurance for companies on a competitive basis with the private sector. I am concerned that the private sector is going to say that there is no profit in these small companies, they have discovered that in the past, and that they are going to leave it to the big public plan to look after that.

Consequently, the public government rates are going to have to be boosted to cover these higher risks, and the private sector is going to make more money than it ever did before because at last they will have a compulsory insurance program. You and comparable companies will be able to go to clients and say: "Look, the government says that you must have sickness insurance for your employees. If you are a good free enterpriser, you should be buying from us"—that kind of thing. It is going to be an extremely profitable enterprise.

## [Interprétation]

**M. Sprawson:** Je me suis entretenu avec un président de compagnie d'assurance et il m'a dit que oui, qu'il serait prêt à le faire, et il parlait au nom de l'Association canadienne d'assurance-maladie. Mais on ne croit pas que ce soit l'unique réponse. Vous devriez avoir à votre disposition votre propre régime d'assurance-chômage pour vous assurer qu'il y a toujours concurrence.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** C'est étonnant, nous avons entendu les témoins dire qu'ils croient que les mêmes taux peuvent être accordés aux petits employeurs tout comme on les offre aux grands employeurs au Canada, et que cela est possible.

Alors, je vous demande pourquoi ne l'a-t-on pas fait au cours des cinquante dernières années, pourquoi le petit employeur a-t-il trouvé les taux vraiment prohibitifs? C'est une des raisons pour lesquelles ils n'ont pas participé à un tel régime d'assurance. Pourquoi, du jour au lendemain, est-ce possible de le faire? Dites-vous que les petites compagnies ont été exploitées au cours des cinquante dernières années et qu'on leur a demandé des tarifs trop élevés? Maintenant vous dites que des tarifs comparables peuvent être offerts dans le secteur privé.

**M. Sprawson:** Des taux comparatifs à quoi? Je parle des mêmes taux.

**M. Perrault:** M. Turner a demandé si un petit employeur qui a une station de service avec quatre ou cinq employés peut obtenir cette couverture d'une compagnie privée à des taux comparables à ceux qu'on accorde aux grandes sociétés. La réponse, si j'ai bien compris, a été la suivante: «Oui, ces taux sont disponibles». Alors pourquoi ne les a-t-on pas mis en vigueur jusqu'à maintenant?

**M. Crouch:** Je n'ai pas dit que ces taux n'étaient pas disponibles en ce moment; je dis qu'universellement, et s'il y a une loi à cet effet, que ces taux sont possibles.

**M. Perrault:** Que ces taux sont possibles? Mais il me semble qu'une des raisons pour lesquelles le gouvernement s'engage dans cette voie maintenant pour assurer cette couverture à ces 2,300,000 personnes, c'est que ces petites compagnies n'ont pas été en mesure jusque-là d'obtenir de telles prestations et une telle couverture à des tarifs raisonnables. C'est ce qui m'inquiète. Vous présentez ce concept très idéaliste qu'on peut avoir, dans le secteur public, un bureau d'assurance qui assurera la couverture pour des compagnies, sur un plan concurrentiel avec le secteur privé. Et le secteur privé dira alors qu'il n'y a aucun bénéfice à obtenir auprès des petites compagnies, il l'a déjà découvert par le passé; donc, ce sera au régime public de l'assurer.

En conséquence, les taux du gouvernement devront être augmentés pour couvrir ces risques plus élevés. Le secteur privé fera plus d'argent qu'auparavant, parce qu'enfin il aura un régime obligatoire d'assurance. Vous pourrez alors vous présenter au client et dire: «Le gouvernement dit qu'il vous faut une assurance-maladie pour vos employés. Si vous êtes en faveur de la libre entreprise, donc vous y participerez». Ce sera une entreprise extrêmement profitable.

## [Text]

I am not trying to be unfair. You have advanced some interesting thoughts today.

**Mr. Sprawson:** We have tried.

Can I just say that that insurance representative that goes out and says: "Now, mister, you have got to provide these benefits for employees", would have to say: "You have three choices—to buy it from us, to fund it yourself or to buy it from the government." All right?

**Mr. Perrault:** Yes, but let me ask you a question about that. Are you going to say, "Well, X company, as far as we are concerned, it is going to cost you \$1 million a year, because, you know, this is the way it is—from our experience and the fact that you are a smaller company. The government plan, of course, has that universal flat rate. Perhaps you had better buy yours from them."

I am concerned what effect this may have on the rate available through the government plan.

**The Chairman:** Mr. Hipwell.

**Mr. Hipwell:** If I understand you correctly, you are expressing concern for the employees of a small company. You are saying, if I get your point correctly...

**Mr. Perrault:** I am saying that one theory has been advanced that the reason why the UIC rates as set forth in the White Paper are so reasonable is the fact that there is universality. There are good risks; there are bad risks; there are new groups coming into the plan who have a low claim rate as far as unemployment and sickness are concerned. For these reasons, you can get a generally reasonable rate for the entire country.

**Mr. Hipwell:** Yes. But let us get down to brass tacks. Take the case of the small employer. It has been suggested here, by you, that the small employer would not be able to get a competitive quote; he would not be able to get a proper type of coverage from an insurance company. But we are proposing minimum standard legislation which would say to every employer in the state, "look, buddy, you provide this level of benefits". The onus would then be on the employer, by whatever means, to provide that benefit, and it would not necessarily be from an insurance company. If he cannot get a competitive quote, he can carry it himself.

**Mr. Sprawson:** Or through the government.

**Mr. Hipwell:** Or through the government. The point is he does not have to go to an insurance company.

**Mr. Perrault:** I understand that, yes, but my concern is simply this, that the small employers, based on past experience where they have been faced with prohibitive insurance premiums, will not be actively solicited by companies in the business. And they are the high risk ones who are going to be foisted on the government plan to the ultimate disadvantage of millions of Canadian employees.

## [Interpretation]

Je n'essaie pas d'être injuste à votre égard, mais seulement vous avez énoncé des théories fort intéressantes aujourd'hui.

**M. Sprawson:** Nous l'avons essayé tout de même.

Permettez-moi simplement d'ajouter qu'un représentant d'une compagnie d'assurance, faisant une tournée de clients éventuels en disant: Il vous faut cette couverture pour vos employés doit ajouter ceci: vous avez trois choix, soit de l'acheter de nous, de l'acheter vous-même ou de l'acheter du gouvernement. Ça va?

**M. Perrault:** Oui, mais je veux vous poser une question à ce sujet: Est-ce que vous allez dire alors, à la compagnie «En ce qui nous concerne, il vous en coûtera un million de dollars par année, car voilà ce qu'il en est, d'après notre expérience et le fait que vous êtes une petite compagnie. Le régime du gouvernement, bien entendu, a un taux universel fixe. Peut-être serait-il préférable que vous achetiez la couverture du gouvernement.»

Je me préoccupe de l'effet que cela pourrait avoir sur les taux offerts par le régime gouvernemental.

**Le président:** Monsieur Hipwell.

**M. Hipwell:** Si j'ai bien compris, vous vous préoccupez du sort des employés des petites compagnies. Vous dites, si j'ai bien compris...

**M. Perrault:** Je dis que l'une des raisons pour laquelle les taux de la Commission d'assurance chômage établis dans le Livre blanc sont si valables, c'est, d'après une théorie proposée, qu'il y a la caractéristique d'universalité. Il y a là de bons et de mauvais risques; De nouveaux groupes qui participeront au régime ont des taux de réclamation peu élevés, pour ce qui est de l'assurance-chômage et de la maladie. C'est la raison pour laquelle les taux, dans l'ensemble, sont modérés pour tout le pays.

**M. Hipwell:** Oui, mais prenons l'exemple concret d'un petit employeur. On a dit ici qu'un petit employeur ne serait pas en mesure d'avoir une offre concurrentielle, une couverture convenable d'une compagnie d'assurance. Toutefois, nous proposons le minimum de normes législatives qui stipuleraient, pour tous les employeurs de l'État, quel niveau de prestations ceux-ci devraient fournir. Ce serait alors à l'employeur, quel que soit le moyen qu'il utilise, d'assurer cette couverture, et ce ne serait pas nécessairement auprès d'une compagnie d'assurance. S'il ne peut avoir un tarif concurrentiel, il peut assurer cette couverture lui-même.

**M. Sprawson:** Ou encore par l'entremise du gouvernement.

**M. Hipwell:** Oui. Mais il n'a pas à recourir aux services d'une compagnie d'assurance.

**M. Perrault:** Je comprends très bien. Maintenant voilà ma préoccupation: les petits employeurs, si on se fonde sur l'expérience acquise, nous savons très bien qu'ils ont eu des primes très élevées et les compagnies d'assurance n'iront pas solliciter leur clientèle. Ce sont ces petites entreprises dont les risques sont plus élevés, alors nécessairement ils seront imposés au régime du gouvernement, au grand désavantage de millions d'employés canadiens.



## [Texte]

The private companies will be essentially interested in the higher-profit risks in our society, unless the industry is willing to accept the proviso that they have to provide the very same rates in their sector as government does in its sector; that there be a fair mixing of risks in the private sector. Perhaps you are advancing this idea?

• 1600

**Mr. Crouch:** Mr. Perrault, the point you raise is a very valid one. This was experienced extensively in the United States on workmen's compensation funds where they had a private fund and a state fund. Exactly what you envisage did happen. In consequence, those states who had this trouble simply laid down a set of rules whereby all employers would be treated equally. So that the effect that you have just mentioned came about. But your point is a very valid one that I have seen happen. It goes back a number of years but certainly it has happened and could happen very easily again.

**Mr. Sprawson:** Can I just say something? I am afraid, most of all, that you have this number of people that require assistance and, in order to cover that number of people, you are going to relieve all of the employers over here of their obligation and you are going to do it at rates which will not pay and which will result in you having to relieve them of even more responsibility.

**Mr. Perrault:** They are not being relieved of their obligation. They are experience rated. They have to make a contribution each week for their employees. You have used this phrase many times today. You say that they are being relieved of their obligation. How are they being relieved of their obligation if experience rating shows that they have to pay \$1.00 or \$1.50 or whatever the amount is, per employee per week?

**Mr. Sprawson:** They are being relieved of their obligation because you are saying that they are going to become wards of the state as soon as they become sick for two weeks. You are not going to be responsible for them. They are no longer responsible.

**Mr. Perrault:** You are talking about the firms with these informal income extension programs.

**Mr. Sprawson:** And insured plans.

**Mr. Perrault:** Yes. That is a possibility that really depends on the figures that you have produced for us. We would like to see them.

**Mr. Sprawson:** Let us get this absolutely clear. We are saying that the private enterprise will drop their private schemes with insurance companies, will drop their obligation to an employee to carry him for group life insurance, for Canada Pension Plan and his health insurance and say "Listen, you are now ward of the state and until you get better, we are not interested in looking at you." Right now, that employer does not regard him as an unemployed individual. He regards him only as a temporary disabled employee.

## [Interpretation]

Les compagnies privées seront essentiellement intéressées aux risques dont les bénéfices sont les plus grands au sein de notre société. A moins que l'industrie soit prête à accepter cette disposition voulant qu'elle doive assurer les mêmes taux dans leur secteur tout comme l'a fait le gouvernement de son côté et qu'il y a un bon mélange de risques dans le secteur privé. Est-ce l'opinion que vous avancez?

**M. Crouch:** M. Perrault, l'observation que vous faites est très valable, l'on en a fait l'expérience aux États-Unis avec la Caisse d'indemnisation, il y avait le fonds public et le fonds privé. Ce que vous prévoyez s'est produit dans ce pays. Il en est résulté que les États qui ont éprouvé ces difficultés ont simplement établi des règles en vertu desquelles tous les employeurs doivent être traités de la même façon. Il en est résulté ce que vous venez de mentionner. Votre observation est tout à fait pertinente et j'ai déjà vu se produire ce phénomène. Cela remonte déjà à un certain nombre d'années, et pourrait se reproduire facilement.

**M. Sprawson:** Puis-je faire une remarque? Ce que je crains le plus, c'est que vous ayez ce nombre de personnes qui ont besoin d'aide et que pour les assurer, vous allez alors alléger le fardeau des obligations des employeurs canadiens et vous le ferez à des taux qui ne seront pas rentables. Il en résultera que vous serez forcés de les exonérer d'une plus grande responsabilité.

**M. Perrault:** On ne leur enlève pas ces obligations. Ils sont soumis à la tarification fondée sur l'expérience. Ils doivent verser leur contribution chaque semaine au profit de leurs employés. Vous avez souvent utilisé cette phrase aujourd'hui. Vous dites qu'ils n'ont plus à assumer leur obligation, comment serait-ce possible si la tarification fondée sur l'expérience indique qu'ils doivent payer \$1.00, ou \$1.50 ou quelle que soit la cotisation à payer par semaine pour chaque employé?

**M. Sprawson:** Ils n'ont plus à assumer cette responsabilité parce que vous dites que maintenant les employés seront sous la garde de l'État dès qu'ils seront malades pendant deux semaines. Vous n'en aurez plus la responsabilité. Ils n'en ont plus la responsabilité.

**M. Perrault:** Vous parlez des compagnies ayant des programmes privés de protection du revenu.

**M. Sprawson:** Et des régimes d'assurance.

**M. Perrault:** Oui, c'est une possibilité qui dépend en fait des chiffres que vous nous avez fournis. Nous aimerions les voir.

**M. Sprawson:** Établissons-le bien clairement. Nous disons que l'entreprise privée mettra fin à ses régimes privés administrés par des compagnies d'assurance, mettra fin à ses obligations envers un employé, en ce qui concerne l'assurance-vie, le régime de pensions du Canada et son assurance-santé, et pourra dire: «eh bien, maintenant vous êtes sous la tutelle de l'État jusqu'à ce que vous soyez en santé. Nous ne nous intéressons plus à votre sort». Mais maintenant, cet employeur ne le considère plus comme étant en chômage. Il le considère simplement comme étant un employé invalidé provisoirement.



[Text]

**Mr. Perrault:** Do you really think that the employers of Canada will adopt this position to a man? Did they do it with respect to pension benefits and medical care programs or that kind of thing?

**Mr. Sprawson:** Yes.

**Mr. Perrault:** Many people have bonuses which they have worked out through collective bargaining.

**Mr. Sprawson:** We have talked to many presidents of companies. We have talked to employees. Even employees have the fear that their companies will no longer feel that they have an obligation to the employees.

**Mr. Hipwell:** It is a psychological thing.

**Mr. Sprawson:** It is psychological. The state is now going to look after you when you are sick for two weeks. But right now a bank will look after an employee for his lifetime. The state is not even involved. They will give him an informal scheme for six months and then an insured scheme to take him through to 65. It is a great temptation to that employer to say: "It is no longer the case. When you are sick, you are a ward of the state and you are going to have to collect your unemployment insurance benefit. This is the thing that frightens us. I do not know whether or not we have got that across today."

**Mr. Perrault:** I have no further comments. Thank you.

**The Chairman:** Any further questions, gentlemen? We do have a second brief to hear this afternoon so please remain with us. At this time, I would like to thank Mr. Crouch, Mr. Sprawson and Mr. Kipwell for coming here this afternoon, for their excellent brief and for additional comments on the brief. Thank you very much, gentlemen.

**Mr. Crouch:** Thank you, Mr. Chairman, and members.

**Mr. Sprawson:** Thank you for giving us the time.

**The Chairman:** At this time gentlemen, I would like to call before the Committee, the Quebec Woodworkers Federation.

Gentlemen, we are now pleased to have before us a delegation from the Quebec Woodworkers Federation. On my immediate right is Mr. Lionel Duguay, the Secretary General of the Federation. Mr. Duguay, would you be good enough to introduce the other two members from your delegation and then to read the brief to us. We ordinarily do not have the brief read but it is a short one and they did not have time to translate it into English since it is only three and a half pages long, we might let them read it in lieu of introductory comments.

Mr. Duguay, would you introduce the other two members from your delegation then read the brief to us.

[Interpretation]

**M. Perrault:** Croyez-vous que les employeurs canadiens adopteront une telle ligne de conduite envers un employé. L'ont-ils fait dans le cas des prestations de pension et des programmes d'assurance-maladie ou d'autres choses de ce genre?

**M. Sprawson:** Oui.

**M. Perrault:** Beaucoup de gens touchent des primes établies à la suite de négociations collectives.

**M. Sprawson:** Nous nous sommes entretenus avec bon nombre de présidents de compagnies et même avec des employés. Ces derniers craignent que les compagnies n'aient plus le sentiment qu'elles ont des obligations à l'égard de leurs employés.

**M. Hipwell:** C'est tout à fait psychologique.

**M. Sprawson:** C'est exact. L'État s'occupera de vous lorsque vous serez malade pendant deux semaines. Mais en ce moment une banque s'occupe du sort de son employé pendant toute sa vie et l'État n'intervient même pas. Ils lui accordent un régime privé durant 6 mois puis des prestations d'assurance jusqu'à l'âge de 65 ans. Cet employeur sera tenté de dire: «Ce ne sera plus ainsi. Maintenant, lorsque vous êtes malade, vous êtes sous la tutelle de l'État. Vous devez toucher vos prestations d'assurance-chômage.» C'est ce que nous craignons. Je ne sais pas si aujourd'hui nous avons réussi à vous faire comprendre cette situation.

**M. Perrault:** Je n'ai pas d'autres remarques à faire.

**Le président:** Messieurs, avez-vous d'autres questions à poser? Il y aura cet après-midi la présentation d'un deuxième mémoire, je vous prierais donc de rester. Maintenant, je voudrais remercier MM. Crouch, Sprawson et Hipwell d'être venus témoigner cet après-midi et de l'excellence de leur mémoire et de leurs commentaires.

**M. Crouch:** Merci beaucoup, monsieur le président et messieurs les membres du Comité.

**M. Sprawson:** Merci de nous avoir alloué le temps nécessaire.

**Le président:** Maintenant, messieurs, je voudrais demander aux représentants de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec de bien vouloir se présenter. Messieurs, nous avons maintenant le plaisir d'avoir comme témoins une délégation de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec affiliée à l'U.C.C. Juste à ma droite, M. Lionel Duguay, secrétaire général de la Fédération. Monsieur Duguay, auriez-vous l'obligeance de présenter les deux autres membres de votre délégation? Vous pourriez ensuite nous donner lecture de votre mémoire. D'habitude nous ne faisons pas lire le mémoire mais étant donné qu'il est court et qu'ils n'ont pas eu le temps de le traduire en anglais,—il ne s'agit en effet que de trois pages et demie,—nous pourrions peut-être leur permettre de le lire, plutôt que de formuler des commentaires d'ouverture. Monsieur Duguay, pourriez-vous s'il vous plaît, présenter les deux autres membres de votre délégation et ensuite nous donner lecture de votre mémoire?

## [Texte]

M. Lionel Duguay (secrétaire général, Fédération des travailleurs forestiers du Québec (U.C.C.)): Merci. Permettez-moi de vous présenter à ma droite, M. Louis-Albert Duguay, secrétaire de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec, section Saguenay-Lac-Saint-Jean et M. Grégoire Savard, secrétaire de la Fédération des travailleurs forestiers du Québec, section des Laurentides.

Messieurs, nous nous excusons très humblement de ne pas avoir soumis de document dans les deux langues. Ceci est dû en partie à notre négligence, mais surtout au manque de traducteurs dans notre bureau.

Messieurs les membres du comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

En tout premier lieu, nous tenons à remercier le comité de nous avoir invités à présenter, ce que nous nous permettons d'appeler nos doléances sur le Livre blanc intitulé «L'Assurance-chômage dans les années 70».

Il serait peut-être utile pour débiter de situer notre organisme.

La Fédération des travailleurs forestiers du Québec englobe quelque 15,000 travailleurs forestiers et employés de scieries, groupés dans 8 syndicats répartis dans la province de Québec, car la Fédération des travailleurs forestiers du Québec n'œuvre que dans la province de Québec.

Notre Fédération est de plus affiliée à l'Union catholique des cultivateurs qui groupe 55,000 producteurs agricoles dans le Québec.

Les doléances que nous présentons aujourd'hui ne s'appliquent qu'aux travailleurs forestiers et employés de scieries. Les producteurs agricoles étant considérés comme des travailleurs indépendants, la Loi de la Commission de l'assurance-chômage ne les touche à peu près pas.

L'application de toutes les recommandations énoncées dans le Livre blanc, marquera un progrès important car cela assurera aux travailleurs qui doivent subir des périodes de chômage, un revenu de beaucoup supérieur à celui qu'ils retirent présentement et stabilisera peut-être l'emploi dans certains secteurs industriels, tout en diminuant les contributions des membres.

Le point sur lequel la Fédération n'est pas d'accord et auquel elle s'oppose énergiquement est le suivant «les deux semaines de carence», dont en voici les principales raisons:

Considérant que les membres de la Fédération sont à 99 p. 100 des employés saisonniers;

Considérant que la Fédération ne prévoit pas, au moins pour la prochaine décennie la possibilité pour les travailleurs forestiers et employés de scieries de devenir des employés à plein temps pour toutes sortes de facteurs;

Considérant que les travailleurs forestiers et les employés de scierie ont déjà un revenu annuel inférieur à la moyenne;

Considérant que ces mêmes salariés sont déjà pénalisés, dû au fait qu'ils sont toujours assurés à l'avance de subir pendant l'année une période de chômage, période qui varie considérablement d'une année à une autre et d'une région à une autre (mise à pied de 3 et 7 mois).

Pour les motifs énumérés précédemment, la Fédération insiste énergiquement pour que les travailleurs forestiers

## [Interprétation]

Mr. Lionel Duguay (Secretary General, Quebec Woodworkers Federation (U.C.C.)): Thank you, Mr. Chairman. Allow me to introduce to you, here on my right, Mr. Louis-Albert Duguay, Secretary of the Quebec Woodworkers Federation, Saguenay-Lac-Saint-Jean section and next to him, Mr. Grégoire Savard, Secretary of the Quebec Woodworkers Federation, Laurentians section.

Gentlemen, we apologize humbly for not having produced our document in both languages. This is somewhat due to our own negligence and secondly there is a lack of translators in our office.

Gentlemen, members of the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration. First of all, we wish to thank the Committee for having invited us to present what we will call our complaints about the White Paper entitled "Unemployment Insurance in the Seventies."

It might perhaps be useful if we were to describe our organization to you.

The Quebec Woodworkers Federation has about 15,000 forestry workers as well as sawmill workers grouped in eight unions throughout Quebec because we operate only in the Province of Quebec.

Our Federation, in addition, is affiliated to the Catholic Farmers' Union, the U.C.C., which has 55,000 farmworkers in Quebec.

The complaints we are presenting to you today apply only to forestry and sawmill workers. Agricultural workers being considered as independent the U.I.C. Act does not concern them or practically not.

The application of all the recommendations in the White Paper will be an important progress because they will allow workers who are unemployed for some periods of time to have a much higher income than they now derive at present and perhaps also will allow a stabilization of employment in certain industrial sectors while decreasing members' contribution rate.

The point on which the Federation does not agree and to which it firmly objects, is the following and that is the "two-week waiting period", and here are the main reasons for this:

Whereas 99 per cent of the members of the Federation are seasonal employees.

Whereas the Federation does not foresee, at least for the next 10 years, any possibility for forestry workers and sawmill workers to become full-time employees for all sorts of reasons;

Whereas woodworkers and sawmill workers already have a lower annual income than the average;

Considering, too, that these same wage earners are penalized because of the fact that in advance they know that during the year there will be a period of unemployment, a period which can vary considerably from year to year from region to region, for instance, a layoff lasting from three to seven months.

For the reasons previously cited the Federation strongly urges that forestry and sawmill workers be assured



## [Text]

et employés de scieries soient assurés d'un revenu qui leur permette de pouvoir continuer de vivre convenablement et cela dès leur première journée de chômage. Ici, nous excluons les mises à pied pour quelques jours dû, par exemple, aux dangers d'incendie en forêt ou aux pluies trop abondantes qui nécessitent un arrêt temporaire des opérations (2 ou 3 jours).

De plus la Fédération soumet à votre attention le point suivant: que le calcul des gains d'un employé à la pièce dans les opérations forestières à des fins d'assurance-chômage soit fait sur la totalité de ses gains au cours d'une saison d'opération, divisé par le nombre de semaines de travail au cours de cette même saison d'opération. Cela lui permettrait de retirer le maximum de bénéfices, aujourdhui il a droit.

La méthode actuelle dont se servent certains employeurs est injuste et pénalise les employés forestiers à la pièce.

La Fédération insiste fortement pour que vous étudiez attentivement les deux points que nous avons soumis à votre attention et que vous y donniez suite.

En terminant, la Fédération compte que le comité fera siennes les deux recommandations contenues dans ce document, lesquelles contribueront grandement à alléger le fardeau que constitue le chômage saisonnier pour 99 p. 100 de nos membres.

Nous vous remercions, messieurs les membres du Comité, de nous avoir entendus.

On nous avait demandé d'être assez bref. C'est ce que nous avons essayé de faire.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Duguay. Gentlemen, despite the fact that the brief has been read into the minutes by Mr. Duguay, the Clerk suggests that it might be just as well to have it in the appendix to today's proceedings in the usual way also.

**Mr. Dionne:** I move that the brief submitted by the Quebec Woodworkers Federation in French only be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Portelance do you wish to commence?

**M. Portelance:** Merci, monsieur le président. Monsieur Duguay, je félicite tout d'abord votre organisme d'être venu devant le Comité. Il est rare qu'un groupe ait l'air d'accepter le régime, du moins le Livre blanc sur l'assurance-chômage, même s'il y apporte certaines modifications possibles dont l'une en particulier a trait aux deux semaines d'attente. En ce moment, vos membres ont tout de même une semaine d'attente lorsqu'ils retirent des prestations d'assurance-chômage.

Pour votre information, d'après les chiffres qu'on nous a fournis, en votant un délai de deux semaines, la Commission épargnerait tout de même 160 millions de dollars. Cela permettrait d'offrir des protections supplémentaires inexistantes dans le passé.

D'après vous, serait-il préférable de se passer, par exemple, d'assurance-maladie, mais d'accorder une préférence à la diminution de la période d'attente?

## [Interpretation]

of an income allowing them to continue to have a decent living, and this from the first day of unemployment. Here we exclude short-term layoffs for a few days which might be due to the danger of forest fires or too much rain which necessarily requires a temporary stoppage of work (two or three days).

In addition, the Federation submits the following point: that the calculation of income for purposes of unemployment insurance for pieceworkers in forestry operations be done on the basis of all his income throughout an operating season divided by the number of weeks worked in the course of this same operating seasons. This would allow him to draw the maximum benefit to which he is entitled.

The present method in use by certain employers is unjust and penalizes piece-workers in the forestry industry.

The Federation strongly urges that you consider attentively the two points we have drawn to your attention and that you follow them up.

In conclusion, the Federation is counting on the Committee to accept the two recommendations made in this document which will greatly contribute to relieving the burden of seasonal unemployment for 99 per cent of our members.

We thank you, gentlemen, for your kind attention in listening to us.

We have been asked to be rather brief and this is what we have tried to do.

**Le président:** Merci beaucoup, M. Duguay. Messieurs, je pense que même si on a versé le mémoire au compte rendu de nos délibérations il serait bon aussi qu'il soit en annexe aux délibérations d'aujourd'hui.

**M. Dionne:** Je propose que le mémoire présenté par la Fédération des travailleurs forestiers du Québec, en français seulement, soit versé en annexe au compte rendu.

La proposition est acceptée.

**Le président:** Monsieur Portelance, voulez-vous commencer?

**Mr. Portelance:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Duguay, may I congratulate your organization for appearing before the Committee. It is seldom that we have before us a group which seems to accept the plan, or at least the White Paper on Unemployment Insurance, even though you are suggesting a few possible changes one of which in particular relates to the two-week waiting period. At the present time, your members have a one-week waiting period when they draw unemployment insurance.

For your information, according to the figures supplied to us, by voting for a two-week waiting period the Unemployment Insurance Commission would save \$160 million. That would make it possible to offer additional protection which was not available in the past.

In your opinion, would it be preferable to do without sickness insurance, for instance, and give priority to shortening the waiting period?



## [Texte]

**M. Duguay:** On ne peut se passer de la période de maladie. La période d'attente pourrait être diminuée graduellement. Nous n'exigeons pas que demain matin la période d'attente soit supprimée. Elle pourrait l'être graduellement, tout comme l'a fait la Commission des accidents du travail du Québec, par exemple, qui a porté la période de 7 jours à une journée. La grande majorité de nos membres accepterait volontiers de payer une cotisation peut-être plus élevée pour jouir en retour d'une protection dès les premiers jours de chômage.

**M. Portelance:** Dans votre industrie, comme vous le mentionnez, il y a parfois des périodes de chômage de 3 à 7 mois, mais la grande majorité de vos membres se trouve-t-elle employés dans un délai assez bref?

**M. Duguay:** En Gaspésie, au lac Saint-Jean et sur la côte Nord, les forestiers dépendent à 100 p. 100 de la forêt. Quand ils sont mis à pied, ils ne peuvent aller travailler ailleurs, ils ne peuvent qu'aller à l'école.

**M. Portelance:** Les travailleurs ont-ils la possibilité de travailler 20 semaines par année?

**M. Duguay:** La moyenne de travail de nos membres est de 6½ mois.

**M. Portelance:** Un peu plus loin, vous mentionnez également qu'en ce moment, vous n'êtes pas satisfait de la manière suivie pour établir les prestations auxquelles les employés ont droit.

**M. Duguay:** Vous savez que dans l'industrie forestière, la température exerce une grande influence sur les gains du travailleur. Une journée comme aujourd'hui, le forestier ne peut pas travailler. On le lui défend à cause de divers facteurs, entre autres celui des accidents. S'il y a trois jours de pluie dans une semaine, cela veut dire qu'il ne travaille que deux jours. A ce moment-là ses gains sont réduits à \$50 ou \$60 pour cette semaine-là, mais la semaine suivante, il peut faire jusqu'à \$250. Si ses timbres sont collés toutes les semaines, cela joue vraiment en sa défaveur parce qu'à la fin de l'année, il se retrouve avec une moyenne inférieure à celle qu'il devrait avoir accumulée en fait.

Disons qu'un travailleur gagne \$4,000.00 en 20 ou 25 semaines. Si les gains étaient établis sur toute la période il pourrait toucher le maximum des prestations d'assurance-chômage, tandis que s'ils sont établis de semaine en semaine, cela lui fait des petits timbres, des moyens timbres et de gros timbres. A ce moment-là, il ne retire donc pas le maximum auquel il aurait droit.

**M. Portelance:** Il faudrait en informer le ministère. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Are there any other questions, gentlemen? Mr. Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je regrette de ne pouvoir m'exprimer en français comme le fait M. Perrault.

That came through pretty well!

I am interested, Mr. Duguay, in the nature of your work and your organization. My questions are purely for

## [Interprétation]

**Mr. Duguay:** We cannot do without the sickness insurance. The waiting period might perhaps be gradually decreased. We are not requiring that by tomorrow morning the waiting period be eliminated. This waiting period could gradually be eliminated as the Quebec Workmen's Compensation Board did, for instance, by reducing the seven-day period to one day. The great majority of our membership would be in favour of paying what might be a higher contribution rate in return for being protected from the first days of unemployment.

**Mr. Portelance:** In your industry, as you mention, there are periods of unemployment from three to seven months, but does the majority of your members find employment in a relatively short period of time?

**Mr. Duguay:** In the Gaspé area, Lake Saint John, the North Shore, woodworkers depend 100 per cent on the bush as their livelihood. When they are laid off there is no possibility for them to work elsewhere. All they can do is go to school.

**Mr. Portelance:** Do the workers have the opportunity of working 20 weeks per year?

**Mr. Duguay:** On the average, our members work 6½ months.

**Mr. Portelance:** A little bit further you also mention that at the present time you are not satisfied with the way benefits to which the employees are entitled is established.

**Mr. Lionel Duguay:** You know that in forestry operations weather influence the income of the workers to a great extent. On a day like today, for instance, a woodworker cannot work. It is prohibited because of all sorts of factors, among others the accident factor. If in one week there are three days of rain, this means that the fellow is only working two days. This means that his income has been reduced to \$50 or \$60 for that week, but the following week he might make up to \$250. If his stamps are put in his book week by week, this really is to his disadvantage because at the end of the year he winds up with a lower average than what he should have accumulated in fact.

Let us take a worker who earns \$4,000 in 20 or 25 weeks. If his earnings were spread over the entire period, he could draw the maximum amount of unemployment insurance benefits, whereas if they are established from week to week, he will have stamps with low amounts, medium amounts and high amounts. Therefore, he will not be drawing the maximum amount to which he might be entitled.

**Mr. Portelance:** The Department should be made aware of this. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, messieurs? Monsieur Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I regret that I do not speak as good French as Mr. Perrault.

Monsieur Duguay, vu la nature de votre travail, le genre d'organisation que vous avez, je vais donc essayer d'obtenir un peu plus de renseignements. Je vois avec un

## [Text]

the purpose of eliciting information. I notice with interest that although you are a federation of workers you are affiliated with the UCC. You point out that the agricultural workers in the UCC are not covered by unemployment insurance because they are classed as self-employed workers. What is the nature of your work? Are you already recognized under the present Unemployment Insurance Act as employees covered thereby? You get close to this again when you talk about piece-work. I would just like you to explain a little further the nature of your work, how you are employed and whether you get your pay as a pay cheque or as payment for a product that you turn in.

Comprenez-vous?

**M. Lionel Duguay:** En bien, monsieur, d'abord, ce ne sont pas des travailleurs agricoles, mais plutôt des producteurs agricoles.

Notre Fédération a reçu son accréditation du gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère du Travail. Notre organisme est régi par la Loi des syndicats professionnels, de même que les huit syndicats affiliés. Une partie de nos membres font des coupes de bois pour des entreprises forestières. Ces coupes se font à la pièce. Des membres d'une autre catégorie sont payés à l'heure, à la semaine ou au mois tout comme les employés d'usines. La seule différence qui existe est que les ouvriers des usines de pâte et papier ne font pas de travail à la pièce, contrairement aux coupeurs de bois qui sont rémunérés hebdomadairement, suivant les gains réalisés pendant la semaine.

Pour ce qui est des coupeurs de bois, le nombre de jours de travail dans une semaine ne compte pas tellement, c'est plutôt le gain réalisé. Ils peuvent travailler deux, trois ou cinq jours, tout dépend du temps qu'il fait. Ceci ne s'applique qu'aux employés à la pièce; ceux qui sont payés à l'heure ou à la journée sont assujettis aux mêmes règlements que les employés de l'industrie. Je ne sais pas si ceci répond à votre question?

**Mr. Knowles (Winnipeg North-Centre):** Yes, I believe it does. In other words, even the piece-work men are employees; they are not self-employed persons.

**Mr. Duguay:** No.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The only two points that concern you are those indicated in your brief; namely, the length of the waiting period and the question of being able to work out the length of time for which you get credit on the basis of the amount of money you make; otherwise, you like the White Paper?

**M. Lionel Duguay:** Oui. Oui, nous sommes d'accord avec les dispositions énoncées dans le Livre blanc, nous pensons que c'est un pas en avant. Il y a ces deux points-là que nous avons signalés à votre attention. Il est sûr que le deuxième point, à savoir comment calculer les timbres touche beaucoup plus les employeurs que la Commission d'assurance-chômage elle-même. Les employeurs, à l'heure actuelle ont deux choix: le calculer de la façon que j'ai décrite, et, à mon avis, ce sont des employeurs qui veulent tout simplement épargner quelques dollars au détriment des employés et le calculer de

## [Interpretation]

vif intérêt que votre Fédération de travailleurs forestiers est affiliée à l'UCC. Et, vous signalez que les travailleurs agricoles ne sont pas visés par l'assurance-chômage, parce qu'ils sont considérés comme étant à leur propre emploi. Alors, quelle est la nature de votre travail? Est-ce que vous êtes déjà reconnus en vertu des dispositions de la Loi actuelle sur l'assurance-chômage, comme étant des employés visés? Lorsque vous parlez du travail à la pièce, je voudrais que vous élaboriez un peu plus, que vous nous disiez au juste quel est le genre de travail que vous faites, quel genre d'emploi vous avez. Est-ce que vous êtes payés par le chèque de paye ou payés simplement pour le produit, pour le rendement de votre travail?

Do you understand?

**Mr. L. Duguay:** Well, first of all, it is not farm workers but farm producers in the UCC. It is true that our Federation is recognized by the Department of Labour and by the Province of Quebec. Our organization is regulated by the Professional Labour Unions Act and our eight locals are also regulated and governed by it. Some of our workers are forestry workers, woodworkers on piece-work. Others are hourly, monthly or weekly paid workers just like employees in plants, the only difference being that in the pulp and paper mills, there is no piece-work, compared to those who do piece-work and are paid at the end of the week according to the income they made during the week. The number of days during the week in their case is not quite so important but rather the income earned in that week. They might work two, three or five days, depending on weather. This only applies to piece-workers, however. Those who are hourly or daily paid are governed in the same way as other workers in the industry. I do not know whether this answers your question or not.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, cela répond à ma question. En d'autres mots, celui qui travaille à la pièce, les employés, ne sont pas des personnes à leur propre compte?

**M. Duguay:** Non.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Et les deux points qui vous intéressent sont précisés dans votre mémoire, soit le délai de carence ou la période d'attente et ensuite le temps qui vous est attribué aux fins du salaire. En d'autres mots, vous êtes en faveur du Livre blanc?

**Mr. L. Duguay:** Yes. Yes, we are in favour of the provisions of the White Paper, we think it is a progressive step but there are those two points we submit for your consideration, however. It is sure that the second point, that is, the way in which stamps are counted, affects the employers much more than the Unemployment Insurance Commission itself. The employers at the present time are free to choose one of two methods to calculate the stamps: in the way I described, that is, employers who simply want to save a few dollars at the expense of the employees, or else in a way permitted by



## [Texte]

la façon permise par l'assurance-chômage, c'est-à-dire poser le timbre maximum pour les employés à la pièce, quels que soient leurs gains de la semaine.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I imagine that your employers, in view of the seasonal nature of your work, are probably not very happy about the experience rating arrangements. However, I guess we will leave that to them rather than to you unless you have something you want to say about it.

**Mr. Lionel Duguay:** Je n'ai pas saisi le sens de votre question.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** There is in the White Paper a provision known as experience rating, under which employers who have a high lay-off record have to pay a higher rate. This applies to employers, not to employees. Because of the seasonal nature of your work and because of the fact that in effect you are laid off quite often, your employers might feel that this is unfair. Have you any comment on this or maybe you have not given consideration to it?

**M. Lionel Duguay:** Si j'ai bien compris le Livre blanc, les employeurs, dont les travaux sont toujours saisonniers, comme il arrive dans l'entreprise forestière, ne sont-ils pas exclus de cette disposition du Livre blanc?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** No, the experience rating would apply to employers with an annual payroll of \$78,000 or more. Am I right? Perhaps Mr. Portelance speaks French a little better than I do and he could clarify this.

**M. Portelance:** Merci, monsieur Knowles.

Monsieur Duguay, le Livre blanc stipule que les employeurs qui congédieront plus de personnes, auront à payer un montant plus élevé.

La majorité de vos employeurs paient-ils des salaires annuels qui s'élèvent à plus de \$78,000 par année?

**M. Lionel Duguay:** Oui.

**M. Portelance:** Ils ont assez d'employés pour cela?

**M. Lionel Duguay:** Oui.

**M. Portelance:** Les employeurs qui ne peuvent plus garder leurs employés toute l'année devront probablement payer un peu plus que les autres employeurs.

Comme l'employé verse le même montant, l'employeur sera tenu responsable des congédiements. Dans votre cas, il est impossible de trouver un emploi permanent, n'est-ce pas?

**M. Lionel Duguay:** C'est impossible, pour le moment.

**M. Portelance:** Croyez-vous qu'il y ait des possibilités futures?

**M. Lionel Duguay:** On ne le prévoit pas pour la prochaine décennie. L'avènement de la mécanisation en forêt rendra peut-être possible l'échelonnement des opérations sur une période de douze mois.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Merci.

## [Interprétation]

the UIC, that is, to put in the maximum amount of stamps for piece-workers in spite of their income for the week.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Alors, vos employeurs, vu la nature saisonnière de votre travail, ne sont pas tellement heureux du régime de la cote au mérite, mais nous leur laisserons la parole à moins que vous ayez des observations à faire de ce côté?

**Mr. L. Duguay:** I did not quite understand what your question meant.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il y a dans le Livre blanc une disposition connue sous le nom de «cote au mérite» et «cote selon l'expérience». En d'autres mots, les employeurs qui ont beaucoup de mises à pied, disons, doivent payer des taux plus élevés. Cela ne s'applique que dans le cas des employeurs et non pas des employés. Vu la nature saisonnière de votre travail et vu que, en fait, vous êtes souvent mis à pied, vos employeurs croient que cela est peut-être injuste dans leur cas. Avez-vous des observations à faire de ce côté?

**Mr. L. Duguay:** If I understood the White Paper correctly, the employers whose work is always on a seasonal basis, for instance, as in forestry, are they not excluded in the White Paper?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Non. La cote au mérite s'applique dans le cas des employeurs dont l'issue de paye est de \$78,000 ou plus par année. C'est juste ou pas? M. Portelance s'exprime mieux en français que moi et il pourrait intervenir.

**Mr. Portelance:** Mr. Duguay, what is in the White Paper right now is that employers who are to lay off more people will have to pay a higher rate. Do the majority of your employers pay annual wages over \$78,000 per year?

**Mr. L. Duguay:** Oh, yes.

**Mr. Portelance:** They have enough workers to do this?

**Mr. Duguay:** Yes.

**Mr. Portelance:** Employers who can no longer keep employees on, of course, would probably have to pay a little more than others.

As the employee pays the same amount, the employer would then be responsible for the layoffs. In your case there is no possibility then of having year-round employment?

**Mr. L. Duguay:** It is impossible at the present time.

**Mr. Portelance:** Do you think there is any future possibility?

**Mr. L. Duguay:** In the next ten years we do not expect to see any such possibility. Now, with the mechanization and the technological progress, with heavy machinery in the forest, it might be possible to have year round operations. Thank you, Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Thank you.



## [Text]

**The Chairman:** Mr. Dionne.

**M. Dionne:** Concernant la méthode de calcul du taux des contributions et de sa répartition chez le travailleur, quelle moyenne des employeurs mentionne le montant des contributions dans le livret? S'agit-il de plus de 50 p. 100 des employeurs?

• 1630

**M. Louis-Albert Duguay (secrétaire (Saguenay-Lac St-Jean), La Fédération des travailleurs forestiers du Québec (U.C.C.):** Je crois que c'est surtout dans la petite entreprise qu'on a tendance à payer de petites contributions, parce que la petite entreprise en profite. Dans la grosse entreprise, la chose est moins fréquente.

**M. Dionne:** Une autre question, monsieur le président. Les méthodes que vous suggérez, je suis évidemment pour; il y a 18 ans que j'ai cessé de bûcher, mais j'ai connu un peu ce travail-là pendant 22 ans . . .

**M. Lionel Duguay:** Ah bon, nous allons nous comprendre.

**M. Dionne:** Il est survenu des modifications à la loi depuis. Vous suggérez de calculer, aux fins de l'assurance-chômage les gains réalisés durant une période d'emploi, et ensuite de diviser le total par le nombre de semaines de travail. C'est certainement la meilleure façon de procéder, et je suis d'accord à 100 p. 100; je croyais que la plupart des employeurs procédaient ainsi, présentement; ce sont surtout les petits employeurs qui le font?

**M. Louis-Albert Duguay:** Oui, ce sont surtout les petits employeurs et, depuis cette année, certains gros employeurs le font également. Étant donné que leur système de comptabilité change et qu'ils donnent une paye finale presque toutes les semaines ou toutes les deux semaines, si l'employé n'a pas fait de gains suffisamment élevés, ils lui imposent une contribution moindre.

**M. Dionne:** Je vous remercie.

**Mr. Alexander:** I have only a couple of questions, Mr. Chairman.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord Centre):** En français.

**M. Alexander:** Je regrette.

No, I must apologize, gentlemen, because of my lack of knowledge of French, but I think that you can understand. I am trying to get into a couple of the specifics. I can readily understand why you would be appreciative of the White Paper, but when you indicated that there were some differences in the lay-offs and you indicated that there was a difference of three to seven months, this sort of struck home. I was wondering whether you could tell us why there is such a discrepancy between three and seven months. I would think they would all be quite close to the same, if we are considering it on the same law-off factor. Can you give me some indication as to why there is the difference of almost four months at times?

**M. Lionel Duguay:** D'abord vous n'avez pas à vous excuser parce que je suis dans le même cas que vous. Les différences s'expliquent d'abord par les problèmes régionaux. Dans la région de la Gaspésie par exemple, où assez souvent, avant même la période des Fêtes, il est

## [Interpretation]

**Le président:** Monsieur Dionne.

**Mr. Dionne:** With regard to the method of calculating contributions and distribution among workers, what would be the average number of employers mentioning the amount of contributions in the book? Would the average be higher than 50 per cent of the employers?

**Mr. Louis-Albert Duguay (Secretary, Saguenay-Lac St-Jean, Quebec Woodworkers Federation):** I think that it is in small industry where there is a tendency to have small contributions and thus industry can profit by it. In large industry, this is less frequent.

**Mr. Dionne:** Another question too, if I may. Of course I agree with the methods you suggest. Eighteen years ago I gave up forestry, but I knew what this work was like for 22 years.

**Mr. L. Duguay:** Fine, we shall understand each other.

**Mr. Dionne:** There have been amendments since. You suggest calculating all income earned in a period of employment and then dividing by weeks. This is certainly the best and I agree 100 per cent. I was under the impression that most of the employers did this. Is it particularly amongst smaller industries that you find this?

**Mr. Louis-Albert Duguay:** Yes, and this year some larger employers are also doing this. Because their accounting systems are changing and they give a final pay almost each week or every two weeks, if the employee does not have sufficient income in that pay period, then he has a lower contribution.

**Mr. Dionne:** Thank you.

**M. Alexander:** Je n'ai que quelques questions à poser . . .

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In French?

**Mr. Alexander:** I am sorry.

Je m'excuse, messieurs, parce que je ne parle pas français malheureusement, mais enfin vous pouvez toujours me suivre. J'essaie d'avoir un peu plus de précisions. Je comprends très bien pourquoi vous appréciez le Livre blanc, mais lorsque vous dites qu'il y a certaines distinctions quant aux mises à pied, qu'il y a une différence de 3 à 7 mois, cela me frappe. Alors, pourriez-vous nous dire pourquoi il y a un tel écart entre trois et sept mois? Je croyais que ce serait à peu près toujours la même chose, si on considère toujours le même facteur de mises à pied. Pourriez-vous me dire au juste pourquoi il y a une différence d'environ 4 mois à l'occasion?

**Mr. L. Duguay:** First of all, do not apologize, because I am in the same case as you, where language is concerned. The difference can be explained first of all because of regional problems. In the Gaspé region, for instance, before the holiday season you might have four

## [Texte]

tombé quatre ou cinq pieds de neige, les compagnies forestières doivent cesser leurs opérations parce que la coupe devient impossible. Et même le gouvernement défend à ces compagnies de couper du bois parce qu'il y a une perte énorme.

Il y a également les fluctuations du marché de l'industrie des pâtes et papier qui jouent un grand rôle dans la stabilisation de l'emploi en forêt. Ce sont, je pense, les deux facteurs, la température et le jeu de l'offre et de la demande dans l'industrie des pâtes et papier qui causent cette différence. Et lorsqu'il y a une baisse dans la demande de papier, la première réaction se fait sentir toujours en forêt parce qu'on y arrête les opérations immédiatement. Les compagnies ont toujours une réserve de bois, surtout celles qui font le flottage du bois, une réserve assez abondante. Alors, aussitôt qu'il y a une baisse dans la demande de papier, le premier coup c'est l'opération forestière qui le prend. C'est pourquoi existent ces différences dans la longueur de la saison.

**Mr. Alexander:** Thank you. That is a very interesting point. I have another question. My colleague indicated earlier that it was some 18 years ago, I believe, that he gave up the industry, and I was wondering what the average age of retirement is, because I can well imagine that you have to be young, strong and healthy. I am just wondering how far men can go in this type of employment.

**M. Louis-Albert Duguay:** L'âge de la retraite pour les travailleurs forestiers se situe aux alentours de 45 à 50 ans généralement et c'est le maximum. Et la moyenne d'âge des travailleurs forestiers est de 30 ans, à peu près, comparativement à 43, ou même 46 ans en usine. Alors vous voyez qu'en forêt on prend sa retraite de très bonne heure; c'est dû aux conditions de travail excessivement dures et au travail qui est saisonnier; l'employé, assez régulièrement, cherche un emploi dans un autre secteur.

**M. Lionel Duguay:** La plupart des travailleurs forestiers, c'est dommage de le dire, voient le travail en forêt comme étant un pis-aller, en attendant de trouver quelque chose, en ville, ou dans leur village ou dans une entreprise près de chez eux. C'est un fait qui existe.

**Mr. Alexander:** I see. I was interested in a remark you made earlier. If I remember correctly, you said that in some employer-employee relationships where there are collective agreements—are there many collective agreements within the industry, or is it the other way around?

**M. Lionel Duguay:** Je n'ai pas saisi la question-là.

**M. Louis-Albert Duguay:** Je pense que M. Alexander demande le pourcentage de travailleurs qui sont groupés en syndicat. Est-ce bien ça?

**Mr. Alexander:** Right. It was a result of an answer that he gave to a question that left me with the feeling that perhaps there were not many, or on the other hand perhaps that there were many agreements in effect.

**M. Lionel Duguay:** En ce qui concerne notre groupe, nous administrons 72 conventions collectives avec différentes compagnies, CIP, Domtar, Price, Consolidated Bathurst et d'autres employeurs. Nous pouvons dire que

## [Interprétation]

or five feet of snow. Then the forestry firms have to close down because it is no longer possible to do any cutting. Even the government prohibits any cutting because of the loss involved.

You also have the market fluctuations in the pulp and paper industry which play a pretty big role in the stabilization of forestry employment. I think you have here the two factors, weather and the play of offer and demand in the pulp and paper industry, which account for the difference. When there is a reduction in paper demand, the first reaction is felt in the bush where all operations stop immediately. The companies always have reserves of wood, particularly those which float their lumber. It is a rather abundant reserve supply, so as soon as there is a lowering of any orders in paper, then the first reaction is felt in the forestry industry. That is why you have such a variation in logging seasons.

**Mr. Alexander:** C'est très intéressant comme observation. Voici maintenant une autre question. Mon collègue a indiqué plus tôt que, il y a 18 ans, je crois, il a laissé ce travail. Quel est l'âge moyen de la retraite parmi les employés forestiers? Je comprends très bien qu'il faut être jeune, fort et en bonne santé, mais jusqu'à quel âge un homme peut-il poursuivre ce genre de travail?

**Mr. L. A. Duguay:** The retirement age for forestry workers is around 45 to 50 years generally, that is the maximum, and the average age of woodworkers is about 30, compared to 43 or even 46 in plant, so you can see that in the bush you retire pretty early. This is due to the working conditions, of course, which are extremely difficult, arduous and to the seasonal character of the work. The employee generally looks for employment elsewhere because of this.

**Mr. Lionel Duguay:** Most of the forestry workers, it is too bad to say so, accept forestry work while waiting to find something better either in the city or in their own village or in industry close to home. So it is second choice but a fact.

**M. Alexander:** Je vois. Plus tôt, je me suis intéressé lorsque vous avez dit, si je me souviens bien, pour ce qui est des rapports entre employeurs et employés, là où il y a des ententes collectives, des contrats de travail—est-ce qu'il y en a bon nombre d'ententes collectives au sein de l'industrie ou si c'est plutôt le contraire?

**Mr. Lionel Duguay:** I did not quite understand your question, sir.

**Mr. L. A. Duguay:** I think Mr. Alexander is asking for the percentage of employees who are unionized. Is that it?

**M. Alexander:** C'est juste. En raison de la question posée plus tôt, j'ai eu l'impression qu'il n'y en avait pas beaucoup, quoi. Est-ce qu'il y a beaucoup de conventions collectives chez vous?

**Mr. L. Duguay:** Let us say that, where our group is concerned, we have 72 collective agreements with various firms, CIP, Domtar, Price, Consolidated Bathurst and other employers. We can say that what it was possible to



## [Text]

ceux qu'il était possible de syndiquer l'ont été. Les autres travaillent pour des petits employeurs qui ont à leur service 50 ou 60 hommes, qui coupent encore le bois d'une manière «conventionnelle», en billots de 4 pieds, le transportent avec des chevaux; ils ont de petits «moulins à scie» et nous ne voyons pas la nécessité d'aller syndiquer ces gens-là parce que il n'y a rien à obtenir de l'employeur. La plupart de ces employeurs sont près de la faillite et ne peuvent absolument pas donner d'augmentations de salaire. Alors il ne reste que ces gens qui ne sont pas syndiqués.

**M. Louis-Albert Duguay:** Également, il y a beaucoup de ces entreprises à caractère familial qui sont très difficilement syndicales.

**Mr. Alexander:** I see. I understand that you represent some 15,000 workers. Is that correct? Out of that group, how many would be in this latter class where there is not any agreement whatsoever? Are we talking about a couple of thousand people, 3,000, 5,000?

**M. Lionel Duguay:** Quand nous parlons des 15,000 travailleurs que nous représentons, ce sont des gens qui sont couverts par des conventions collectives, qui sont membres de l'un ou l'autre de nos syndicats. Quant aux autres, je ne puis vous donner exactement le nombre de ceux qui ne sont pas membres d'un syndicat.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Francis.

• 1440

**M. Francis:** Monsieur le président, les témoins qui nous ont parlé plus tôt cet après-midi nous ont dit que la plupart des travailleurs sont protégés par des plans d'assurance-maladie qui leur paient leur salaire quand ils sont malades. Les travailleurs forestiers sont-ils protégés de cette façon?

**M. Louis-Albert Duguay:** Étant donné que la syndicalisation en forêt, remonte à environ une dizaine d'années seulement et qu'elle a été très difficile, très peu de conventions collectives ont actuellement des mécanismes d'assurance-groupe avec assurance-salaire, etc.

**M. Francis:** Il y a 15,000 membres dans vos syndicats. Combien de ces gens-là sont protégés?

**M. Louis-Albert Duguay:** Mon Dieu, à peine 2,000 travailleurs.

**M. Francis:** Pas plus? J'ai l'intention de le dire aux gens qui ont comparu tout à l'heure. Merci.

**M. Louis-Albert Duguay:** Plusieurs de nos travailleurs forestiers ont une assurance-maladie mais ils n'ont pas d'assurance-salaire.

**The Chairman:** Are there further questions, gentlemen? Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Duguay, when do you get your pay cheque, at the end of one week, at the end of two weeks or twice a month?

**M. Lionel Duguay:** De plus en plus, surtout dans les grosses compagnies forestières, nous sommes payés une fois par semaine.

## [Interpretation]

organize has already been organized. The others work for small firms, who have perhaps 50 or 60 men still logging in the traditional way. They cut logs of four feet and they haul it with horses and have small sawmills. We do not see the necessity of organizing these men, because nothing would be gained from the employer. Most of these employers are very close to bankruptcy and cannot possibly give any increase in salary. In forestry, these are the only ones not yet organized.

**Mr. L. A. Duguay:** There are many family firms, too, and it is very difficult to organize them.

**M. Alexander:** Je vois. Alors, vous représentez quelque 15,000 travailleurs forestiers. C'est juste? De ces 15,000 combien font partie de cette catégorie où il n'y a pas du tout de convention collective? Une couple de mille ou quoi, 3,000, 5,000?

**Mr. L. Duguay:** When we speak of 15,000 that we represent, these are people who are covered by collective agreements, members of one union or another. As for the others, I could not give you the exact number who are not members of unions.

**M. Alexander:** Merci beaucoup monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, the witnesses who spoke to us earlier this afternoon told us that most of the workers are protected by sickness insurance schemes which pay their wages while they are sick. Are woodworkers protected in such a way, too?

**Mr. L. A. Duguay:** In view of the fact that woodworkers' unions are about 10 years old it has been very, very difficult to organize them. Very few collective agreements at the present time have any machinery providing for group insurance for salary coverage.

**Mr. Francis:** You have 15,000 members in your unions. Of these, how many would be protected?

**Mr. L. A. Duguay:** Oh, barely 2,000 workers.

**Mr. Francis:** Not more than that? I intend to tell this to the people who appeared a little earlier.

**Mr. L. A. Duguay:** Several of our woodworkers have health insurance plans but none to cover their wages.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser, messieurs? Monsieur Turner.

**M. Turner (London-East):** Monsieur Duguay, quand obtenez-vous vos chèques de paye, à la fin d'une semaine, de deux semaines ou deux fois par mois?

**Mr. L. A. Duguay:** More and more, particularly in large forestry firms, once a week.



[Texte]

**Mr. Turner (London East):** Are you aware that after the two-week waiting period you are entitled to three weeks pay under the White Paper proposals?

**The Chairman:** Perhaps, Mr. Turner, you might explain that a bit more.

**Mr. Turner (London East):** After the two-week waiting period, as proposed in the White Paper, those who qualify will receive three weeks payment. Past experience indicates that it takes three to five weeks to find employment under normal conditions, but I believe you made the statement there is no other employment in that area, so actually a one week waiting period would definitely help your 15,000 members.

**M. Lionel Duguay:** Actuellement, la période d'attente est d'une semaine. Nous sommes contre cette semaine d'attente parce que, comme nous l'expliquons dans notre résumé, nos membres ont un salaire annuel inférieur à la moyenne et, avec une semaine d'attente, ils perdent déjà à chaque année une semaine de salaire, que ce soit de la Commission d'assurance-chômage ou de leur employeur. Alors, à plus forte raison si la période est de deux semaines. De plus, étant donné que ces gens font un travail saisonnier, ils ont besoin d'un revenu régulier, peu importe d'où il vient, pour leur permettre de faire face à leurs obligations.

**Mr. Turner (London East):** Thank you very much, Mr. Chairman, Mr. Portelance.

**M. Portelance:** Merci, monsieur le président. Monsieur Duguay, certaines compagnies d'assurance ont-elles proposé à votre groupement des plans d'assurance-salaire en cas de maladie?

**M. Louis-Albert Duguay:** Je le crois, oui, des employés de Domtar ont l'assurance-salaire.

**M. Lionel Duguay:** Oui, des employés de la compagnie Domtar ont un plan d'assurance-maladie, mais il vaut seulement pour 13 semaines, et lorsque l'employé est mis à pied, lorsque sa période de travail est normalement terminée, il n'a pas le droit à ces prestations. Il y a droit seulement durant la saison d'opération. Si celle-ci débute le 1<sup>er</sup> mai et se termine le 31 décembre, et s'il tombe malade durant cette période, il va retirer des prestations pendant 13 semaines, mais si c'est le 15 janvier, au moment où il est en chômage qu'il tombe malade, il ne reçoit rien.

**M. Louis-Albert Duguay:** Je voudrais ajouter qu'en cas de maladie, le plan d'assurance-groupe qui existe actuellement commence à verser des prestations après la huitième journée.

**M. Portelance:** Après la huitième journée, on paie jusqu'à 13 semaines. Quel pourcentage de leur salaire les travailleurs reçoivent-ils?

**M. Louis-Albert Duguay:** Ils reçoivent \$75 par semaine, ce qui équivaut à peu près à 50 p. 100 ou 60 p. 100 de leur salaire.

**M. Portelance:** La prime est-elle payée en partie par l'employé et en partie par l'employeur? Combien en

[Interprétation]

**M. Turner (London-East):** Alors, savez-vous qu'après une période d'attente de deux semaines, vous avez droit à trois semaines de salaire en vertu des propositions du Livre blanc?

**Le président:** Peut-être pourriez-vous élaborer un peu plus là-dessus, monsieur Turner.

**M. Turner (London-East):** Après une période d'attente de deux semaines, telle qu'envisagée dans le Livre blanc, tous ceux qui sont admissibles recevront un paiement pour 3 semaines. L'expérience acquise nous indique qu'il faut de 3 à 5 semaines pour trouver un emploi suivant des conditions normales. Je crois que vous avez dit qu'il n'y a pas d'autre genre de travail dans cette région. Donc, une semaine d'attente aiderait vraiment vos 15,000 membres.

**Mr. L. Duguay:** A one-week waiting period exists now, but we are not in favour of a one-week waiting period because, as we explained in our brief, our members already have an annual wage lower than average. With a one-week waiting period, each year they have one week without drawing a pay, whether from the UIC or from their employer. The more so if it is two weeks. Moreover, in view of the fact that these people have seasonal employment, they need a regular income, no matter where it comes from, in order to meet their obligations.

**M. Turner (London-East):** Merci beaucoup. Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Mr. Duguay, have any insurance firms approached your group to offer you wage insurance in case of sickness?

**Mr. L. A. Duguay:** Yes, one firm, Domtar, had an insurance scheme.

**Mr. L. Duguay:** Yes, one firm, Domtar, had an insurance scheme, but it was only for 13 weeks and when the employee is laid off, when his period of work is normally completed, he is not entitled to benefits. He is entitled only in the logging season. If the season starts on May 1 and is completed on December 31, and if he falls sick during that time, he will receive benefits for 13 weeks, but if on January 15, at a time when he is unemployed, he falls sick, then he gets nothing.

**Mr. L. A. Duguay:** I would also like to add that in the case of illness, they pay only after the eighth day right now.

**Mr. Portelance:** Oh, after eight days, you are paid up to 13 weeks. What percentage of wages do the employees receive?

**Mr. L. A. Duguay:** \$75 per week, approximately 50 per cent or 60 per cent of their wages.

**Mr. Portelance:** Are the premiums partially paid by the employer and partially by the employee? What would

[Text]

coûte-t-il à chaque employé pour bénéficier d'une protection semblable?

**M. Louis-Albert Duguay:** Je crois que c'est \$4.60 par mois.

**M. Portelance:** \$4.60 par mois, ce qui veut dire environ \$1.15 par semaine. Donc le plan qui vous est offert présentement coûte 79 cents par semaine, peut-être un peu plus, et assure contre la perte de salaire et la maladie.

**M. Louis-Albert Duguay:** C'est exactement \$4.50, monsieur.

**M. Portelance:** Merci. Vous avez dit aussi tout à l'heure que certains petits employeurs ne payaient pas leurs contributions comme ils le devraient. Y en a-t-il plusieurs de ces petits employeurs? Et combien ont-ils d'employés en moyenne?

**M. Louis-Albert Duguay:** Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, près de la moitié de nos membres travaillent pour des employeurs de plus ou moins grande importance, ce qui veut dire que la moitié de nos membres sont soumis aux contributions actuelles d'assurance-chômage.

**M. Portelance:** Mais encore là, quel est le nombre d'employés d'un petit employeur? Est-ce 10, 5, 3?

**M. Louis-Albert Duguay:** Ah non! C'est beaucoup plus. Ceux qui ont moins de 50 employés sont très rares.

**M. Portelance:** Donc un petit employeur a tout de même ce nombre d'employés-là. Alors, ça répond très bien à mes questions, merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen?

If there are no further questions, I would like on your behalf to thank Mr. Lionel Duguay, Mr. Louis-Albert Duguay and Mr. Grégoire Savard for coming before us this afternoon.

We will adjourn until next Tuesday morning at 10 o'clock when we will have the Confederation of National Trade Unions before us. Thank you.

[Interpretation]

be the approximate cost per employee for such protection?

**Mr. L. A. Duguay:** I think it is \$4.60 per month.

**Mr. Portelance:** \$4.60 per month, which means approximately \$1.15 per week. The plan now being offered costs 79 cents per week, perhaps a little more, and coverage is for wages and illness.

**Mr. L. A. Duguay:** Exactly \$4.50, sir.

**Mr. Portelance:** Thank you. You mentioned a little while ago that some small industries do not pay the contributions they should. Are there very many of these small employers? How many employees do they have, on an average?

**Mr. L. A. Duguay:** In the Saguenay-Lake St. John area, almost half of our membership works for larger or smaller firms, which means that about half our membership pay UIC contributions.

**Mr. Portelance:** But how many employees would such a small firm employ—10, 5, 3?

**Mr. L. A. Duguay:** Much more. Employers with less than 50 employees are very rare.

**Mr. Portelance:** Then a small firm still has that many employees. That is fine. Thank you, that answers my questions, Mr. Chairman.

**Le président:** Messieurs, auriez-vous d'autres questions à poser aux témoins? Donc, s'il n'y a plus d'autres questions, je désire remercier en votre nom les représentants, M. Lionel Duguay, M. Louis-Albert Duguay et M. Grégoire Savard, d'avoir bien voulu venir témoigner cet après-midi. Nous levons la séance jusqu'à mardi matin à 10 heures où alors, la Confédération des syndicats nationaux viendra témoigner. Merci.

La séance est levée.

## APPENDIX A-20

Submission to House of Commons Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration on "Unemployment Insurance in the 70's" (White Paper) presented by Johnson & Higgins Willis Faber Ltd., October 1970

## Introduction

Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. has provided since 1947 employee benefit plan consulting and actuarial services in Canada for industry, unions, associations and various branches of government.

Its personnel includes Fellows and Associates of the Society of Actuaries and employee benefit plan consultants with law experience.

Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. has assisted in the establishment, maintenance and administration of all forms of employee benefit plans, and pursued a completely neutral and independent role in advising on the most appropriate funding media for each situation.

While Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. has prepared, upon request from clients, a comprehensive critical appraisal of the White Paper, entitled "Unemployment Insurance in the 70's"; this written submission is confined to the subject of income disability benefits.

## Our Submission

Although our analysis of the White Paper on "Unemployment in the 70's" reveals disagreement on many points of concept and detail, we nevertheless concur in its fundamental logic.

The goal of an effective unemployment insurance programme goes beyond the provision of an adequate relief income; it includes securing satisfactory re-employment, whether through placement in the same area and capacity, or through re-training or re-location.

—These functions cannot be readily provided by private employers.

—These functions are essential and difficult enough to absorb as a major commitment by governmental personnel.

—Any addition to these functions would add an unnecessary burden.

There is one major change which we believe should be recognized in final legislation;—

*The principle of the right of an employer to provide privately, statutory income disability benefits which arise as a result of sickness which commences while an individual is employed.*

—Income disability benefits for employees who become sick while employed do not require the active participation of government. Once statutory standards have been set, we believe there is little question that the most efficient administration is obtained through a private employer. Financing for all liability plans is readily available through private facilities. Funding through governmental agencies is not required. Accordingly, we recommend that the government fund be made available only for those who need or wish to use it; but that any employer be permitted to establish his own plan to provide statutory benefits.

## Why We Recommend a Statutory Minimum Standard Approach

We have already expressed the opinion that, if there is to be mandatory universal provision of disability income benefits for sickness which arises during employment, the best approach is by "minimum standard" legislation. Our reasons for this opinion are as follows:—

## (a) Unemployment Insurance Benefits drawn by the Employed?

If it could be shown that there were a substantial number of employees who were not presently covered by private disability income benefit plans to insure the continuity of income for temporarily sick employees, there might be some argument for the introduction of a limited state scheme. The most recent available figure shows that at the end of 1968 there were 2.6 million people covered by formal insured arrangements to provide income in the event of sickness arising while employed. A look at the figures for the preceding years shows that the number of people insured was increasing annually. Apart from the insured arrangements a considerable number of people are covered by Trusteed Plans e.g. all Federal Government employees, many Provincial Civil Servants, most of the Teaching profession and almost all employees who are members of a Union. In addition, of course, many employers who do not operate a formal plan simply carry a sick employee on the payroll. When so many employees are covered by private plans, surely legislation is only required:—

- (i) to protect those employees who do not enjoy any coverage; and
- (ii) to provide minimum standards for all employers to follow.

The White Paper states that: "the proposed scheme will not replace public and private programmes in this field". As far as private plans are concerned, if this is a prophetic statement, the prophet was not inspired! It is inconceivable that the state would compel the continuance of those private plans now in operation. What is conceivable is that those employers presently operating formal or informal sickness plans will decide that it is too costly and impractical to contribute to two plans. It can be expected that very many employers will simply cease the operation of their private plans. Even worse is the possibility that many employers might well reason that, since the state is regarding a sick person as unemployed, the employers should also regard the sick person as unemployed and so treat him for purposes of continued participation in all the other fringe benefits provided by or through the employers. e.g.: group life, accidental death and dismemberment, pension plans, long term disability income benefits, health benefits, etc.

## (b) Undesirable Effect of a Supplementary Scheme

It is our opinion that the total level of benefit payable to any employee should always be somewhat less than his net take home pay while employed. Willingness to return to work would be absent if the state proposed to supplement many existing schemes. Minimum standard legislation would ensure reasonable benefit levels being maintained by employers.



(c) The estimated Cost of Disability Income Benefits for the Employed

The estimated cost of the disability income benefit provisions in the proposed scheme is quite frightening. While statistics on this subject are not readily available, we can estimate the cost by examining the two types of plans now operated privately:

(1) Informal Non-insured Plans:

Our experience with clients who have segregated costs, shows that the cost of operating an informal sickness benefit plan ranges from  $\frac{1}{2}$  of 1 per cent to  $2\frac{1}{2}$  per cent of payroll to provide a reasonable level of benefits based on earnings payable from 6 weeks up to 52 weeks of sickness.

(2) Insured Formal Plans:

Insurance company premium rates range from  $\frac{1}{4}$  of 1 per cent to  $1\frac{1}{2}$  per cent of payroll to provide benefits payable from the third day of sickness up to 52 weeks.

From the above costs it can be assumed that the cost of a plan which extends to the entire working population could not be any less than  $\frac{1}{2}$  of 1 per cent of the total insured payroll. If we take  $\frac{1}{2}$  of 1 per cent of each employee's income as the per capita cost of operating the proposed extended sickness benefit plan and if we take \$5,473.00 as the national average wage (the actual figure

for 1968) then the cost of the plan would be \$177,872,000. It will be appreciated that this figure is conservative. Further, administrative costs are not included in the estimated costs and will obviously skyrocket with the addition of hundreds of thousands of extra claimants. A more realistic projection including administrative costs and personal income escalation since 1968 would be in the region of \$280,000,000.

As our estimate of increased gross annual revenue from new participants (1,160,000 persons), assuming maximum employee contributions and above average employer contributions, amounts to \$167,000,000., the probable deletion of private disability income schemes could hardly have been envisaged by the authors of the White Paper.

The state is thus proposing a scheme to cover employees who for the most part are covered already and we estimate the initial annual cost will amount to about \$280,000,000. of responsibility being transferred to the state from the private sector of the economy. Surely, the answer to the problem of providing disability income benefits for the few is to provide legislation which requires all employers to provide minimum disability income sickness benefits. This suggested alternative would solve a social need and place the administrative responsibility and the incentive to have employees return to work on the employers of the nation.

## APPENDIX A-21

La Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec (U.C.C.)

22 October, 1970.

Gentlemen, members of the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration.

First of all, we wish to thank the Committee for having invited us to present what we will call our complaints about the White Paper entitled "Unemployment Insurance in the Seventies".

It might perhaps be useful if we were to describe our organization to you.

The Quebec Woodworkers Federation has about 15,000 forestry workers as well as sawmill workers grouped in eight unions throughout Quebec because we operate only in the Province of Quebec.

Our Federation, in addition, is affiliated to the Catholic Farmers' Union, the U.C.C., which has 55,000 farmworkers in Quebec.

The complaints we are presenting to you today apply only to forestry and sawmill workers. Agricultural workers being considered as independent the U.I.C. does not concern them or practically not.

The application of all the recommendations in the White Paper will be an important progress because they will allow workers who are unemployed for some periods of time to have a much higher income than they now derive at present and perhaps also will allow a stabilization of employment in certain industrial sectors while decreasing members' contribution rate.

The point on which the Federation does not agree and to which it firmly objects, is the following and that is "the two-week waiting period", and here are the main reasons for this:

Whereas 99 per cent of the members of the Federation are seasonal employees;

Whereas the Federation does not foresee, at least for the next 10 years, any possibility for forestry workers and sawmill workers to become full-time employees for all sorts of reasons;

Whereas woodworkers and sawmill workers already have a lower annual income than the average;

Whereas these same wage earners are penalized because of the fact that in advance they know that during the year there will be a period of unemployment, a period which can vary considerably from year to year from region to region, for instance, a layoff lasting from three to seven months.

For the reasons previously cited the Federation strongly urges that forestry and sawmill workers be assured of an income allowing them to continue to have a decent living, and this from the first day of unemployment. Here we exclude short-term layoffs for a few days which might be due to the danger of forest fires or too much rain which necessarily requires a temporary stoppage of work (two or three days).

In addition, the Federation submits the following point: that the calculation of income for purposes of unemployment insurance for pieceworkers in forestry operations be done on the basis of all his income throughout an operating season divided by the number of weeks worked in the course of this same operating season. This would allow him to draw the maximum benefit to which he is entitled.

The present method in use by certain employers is unjust and penalizes pieceworkers in the forestry industry.

The Federation strongly urges that you consider attentively the two points we have drawn to your attention and that you follow them up.

In conclusion, the Federation is counting on the Committee to accept the two recommendations made in this document which will greatly contribute to relieving the burden of seasonal unemployment for 99 per cent of our members.

We thank you, gentlemen, for your kind attention in listening to us.

La Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec (U.C.C.)

Raymond Denis, Président

Jean-Marc Vaillancourt, Vice-Président.

Lionel Duguay, General Secretary

**CANADIAN ASSOCIATION OF EQUIPMENT DISTRIBUTORS**

77 METCALFE ST SUITE 705

OTTAWA 44 ONTARIO

(613) 233-3474

10th September, 1970.

Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Chairman,  
Committee on Labour, Manpower  
and Immigration,  
House of Commons,  
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Weatherhead,

This Association would like to make representations to your Committee relative to the proposals contained in the Hon. Bryce Mackasey's White Paper on "Unemployment Insurance in the 70's".

Our Association is in its twenty-eighth year of service to the firms and corporations engaged in distributing construction-type machinery and equipment to users in Canada - such users consisting mainly of roadbuilders and general contractors, the logging industry, mining, municipalities and other levels of government. There are approximately 150 such corporate members, and in addition to this group which the Association was originally formed to serve, we enjoy the allied membership of 120 equipment manufacturers, trade press publishers and finance companies.

The latest figures published by the Dominion Bureau of Statistics indicate that the sales volume handled by our sector of the equipment industry totals about \$650,000,000 per annum.

In offering observations on the White Paper we would first of all like to express our satisfaction that the White Paper approach has been used - thus enabling interested bodies such as ourselves to contribute their views.

We are certainly in agreement that the current unemployment insurance system is in need of updating and revision. We are concerned, however, that the proposals in the White Paper seem to go well beyond the realm of pure insurance and enter the field of welfare. We are unable to see the merit of incorporating sickness and maternity benefits, for example, in what in our view should be strictly a programme designed to insure against unemployment and on the basis that the claimant is available for but unable to find work.



Mr. David Weatherhead.

10th September, 1970.

Along with many other tax-paying groups we are gravely concerned by continuing increases in the rate of Government expenditure and Government-ordered financial burdens on the general economy. We realize that it is intended this new Plan should in the long run be self-supporting through the contributions of employers and employees, and that federal expenditure will then be incurred only when the rate of unemployment exceeds 4%. We regret that the White Paper does not contain any financial projections comparing present costs on the 40%-40%-20% formula with those now being proposed. We find it hard to reconcile that there can be substantial reductions in all employees' contributions, probable reductions in employers' contributions in certain categories, coupled with substantial increases in benefit rates, and substantial reduction in the qualifying period with the consequent increase in claims. Although on social grounds we do not adduce any very firm objections to the principle of universality, we find it hard to believe that the contributions of 1,160,000 more persons (mainly at substantially reduced rates) are going to pay for these greatly increased benefits. We hope that your Committee will insist upon production of figures throwing some light on this matter.

Our concern here, of course, is about the total load being thrown on the economy by what must, in actual fact, be much greater expense for somebody, somewhere.

We are very much disturbed by the further incentives to idleness and work-avoidance which seem to be built into the new proposals. Far from there being indications of any vigorous intention to tighten up against the abuses well known to occur under the present system, it appears that the work-shy are likely to enjoy more generous treatment than ever. We believe that the proposed qualification of 8 contribution weeks in a 12 month period is totally inadequate to constitute any form of attachment to the labour force. Since the earning of as little as \$25 in 7 days can comprise a contribution week, we have the situation that a person who has earned only \$200 in a 12 month period (which at some current labour rates could mean as little as 30 hours work in 12 months) is considered to be a bonafide member of the labour force entitled to enjoy unemployment benefits "as an entrant to the system". We would much prefer to see the 20 week qualifying period confirmed across the board, and the complicated five-phase procedure correspondingly modified.

The point in the White Paper at which our industry really takes strong exception is the proposal for experience rating of employers as a determinant in the amount of contributions per employee they shall pay. To us, this very suggestion is incredibly unfair and unjustified. We do not believe that any employer requires to be paid off to make him keep his lay-offs to a minimum. About 50% of the equipment handled by our members is sold to the construction industry, particularly for road and bridge building and major civil engineering works. It is well known that the construction industry depends to the tune of about 40% upon government-

Mr. David Weatherhead.

10th September, 1970.

sponsored programmes at various levels. Since the Federal Government in particular manipulates construction activity in order to influence economic trends it is surely totally unreasonable to penalize the construction employer for the fundamental instability in the industry induced by this procedure. Because our group depends so largely for its living on construction activity, it follows that the lay-off record of equipment distributors is largely beyond their own control. We note that the principle of experience rating was condemned by the 1962 Committee of Enquiry into the Unemployment Insurance Act, and we are therefore frankly amazed to see it brought forward again. We strongly urge that the whole principle of experience rating be eliminated from the new proposals.

In conclusion, we reiterate that we feel frustrated by the lack of information in the White Paper about the total dollar impact of the proposals on the Canadian economy. We need convincing that (up to 4% unemployment) the Government can withdraw its 20% contribution, claimants will get much more generous benefits, and nearly everybody, employee and employer alike, will pay less. Is universality the sole key to this impressive projection?

Possibly with a convincing answer on this point, and with some much more apparent and clearly stated provisions for eliminating current and potential abuses, we could be reconciled to most of the proposals - but that definitely does not include the lay-off merit rating system. We feel this is so far from practical reality as well as being thoroughly unfair to our sector, and indeed to all of the construction industry, that we must be implacably opposed to it.

We shall follow the deliberations and activities of your Committee hearings on this subject with very great interest and appreciate the opportunity of putting these thoughts before you.

Yours sincerely,

S. J. Van Flymen,  
President.

/O'Rafferty

## APPENDIX A-23

## CANADIAN ASSOCIATION OF MOVERS

141 Laurier Ave. W., Ottawa 4, Ontario, (613) 234-4940

Please address reply to:  
P.O. Box 502,  
Halifax, N.S.

September 4, 1970.

Mr. David B. Weatherhead, M.P.,  
Chairman, And Members of the  
Labour, Manpower & Immigration Committee,  
Room 538C, House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Gentlemen:

Re: White Paper  
'Unemployment Insurance In The 70s'

This Brief is submitted by the undersigned as Chairman of the Labour Legislation Committee of the Canadian Association of Movers on behalf of the Association. The Canadian Association of Movers represents the majority of companies in Canada engaged in the business of the local and long distance moving of household furniture and effects and the interim and long term storage thereof.

After careful study of the proposals as contained in the White Paper, we can state that we are basically in agreement with the method and intent of these very important changes. We must, however, express very serious concern on a single aspect of its content which we feel will have a discriminatory effect on our industry. More specifically, we refer to the proposal that employers will be categorized as to their particular lay off experience pattern and those with an above average experience will make contributions substantially higher than those of average or below average experience.

In the moving and storage industry, over seventy percent of our work is done during the summer months of June, July and August. This unfortunate fact is, of course, dictated by the market and certainly beyond the control of the industry. To cope with this situation, all companies must enlarge their labour force by as much as five hundred percent during these peak periods and quite naturally when the market demand diminishes during the month of September, mass layoffs must be made.

The source of this temporary summer help is normally from University students or those available through the Canada Manpower System. We understand that University students would not be included in the



## CANADIAN ASSOCIATION OF MOVERS

141 Laurier Ave. W., Ottawa 4, Ontario, (513) 234-4940

calculation of layoff experience but unfortunately, we cannot rely entirely on University students to fill our requirements since many customers are most reluctant to trust their very valued belongings to what they consider "young boys". This temporary help from both sources is trained at considerable expense to the companies and are not normally available the following year to fill the same need for various reasons. There is no doubt, therefore, in our mind that our entire industry would be categorized as one with an above average layoff factor and our weekly contributions per employee would be commensurate with this category.

We respectfully contend that the situation in our industry as regards the layoff factor, is one which is certainly beyond our control and dictated wholly by the market. Indeed, if the moving habits of the Canadian public were spread more evenly over the entire year, there would be benefits to both the customer and the industry brought about by more effective and efficient utilization of manpower and equipment. We, as an industry, by extensive public information programs have attempted to spread this load on a broader time base but with little avail since most family moves are dictated by timings between school terms.

Page thirteen of the White Paper shows that if these proposals are adopted, employer contributions in our industry will be over twelve percent higher than they are presently and one hundred percent more than an industry with a so called below average layoff factor. This increase is most substantial and in the light of present economic conditions, it could be quite damaging. We respectfully suggest that the system is discriminatory since it penalizes an industry which makes a substantial contribution to the work force of the country, but has no control over the market it is serving.

We, therefore, sincerely request that this matter be given further study and that a more equitable and fair method of contributions be designed to alliviate the situation as detailed above.

We wish to thank the Committee for the opportunity of presenting our views and we know that our submission will get a fair and just hearing.

ARA/pw

Alan R. Abraham,  
Chairman, Labour Legislation Committee,  
Canadian Association of Movers.

## APPENDIX A-24

## CANADIAN TELEPHONE EMPLOYEES' ASSOCIATION

---

## ASSOCIATION CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE

Summary re Brief on Unemployment Insurance.

This brief was originally submitted, in 1968, to the Unemployment Insurance Commission. It contains only two proposals, both of which are fundamental principles and have been partially incorporated in the White Paper.

Experience Rating.

It is the opinion of this union that if unemployment is to be dealt with through a tax on industries and their employees, some element of "insurance" and equity should be injected into the scheme through experience rating. Under the proposals of the new White Paper, the contribution rate for employers will be related to their layoff pattern. It is our opinion that the contribution rate for employees should also be related to usage. High-risk employment is no longer related solely to the nature of the industry. Unemployment is very often the result of deliberate decisions by either union or management - or by both. The risks, therefore, should not be shared by Bell Canada employees, whose wage rates are directly related to responsible and honest decisions by both their employer and their union.

Salary Limit.

The brief points out that the idea that the salary level has anything to do with security of employment has never made any sense. It is our proposal that the upper salary limit should be abolished, to include all employees, everywhere.

**CANADIAN****TELEPHONE EMPLOYEES' ASSOCIATION****ASSOCIATION CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE****BRIEF RE UNEMPLOYMENT INSURANCE**

This brief is submitted by the Canadian Telephone Employees' Association which is listed by the Federal Department of Labour as a National Union, with no affiliation to any other labour body. Since 1944, it has held the certification to represent Craft and Services, Sales, and Clerical employees in Bell Canada. (At present, some 20,000 out of a total staff of 38,000.)

To be effective, the organization must provide satisfactory representation for employees in 186 communities, from the Manitoba border to Goose Bay, Labrador, and north to the Arctic circle.

The organization must reconcile the diverse interests of 10,000 career-oriented craftsmen, 1500 services employees, 400 equipment salesmen, and 8,000 female clerical employees.



The result has been the gradual evolution of a system of government based on 440 elected Representatives in 58 operating Districts. They are elected for a two-year term, but are subject to recall at all times. The Chairmen from these highly representative Districts comprise the General Council, which meets 4 times a year, and retains every authority in the union. It elects, or hires, 11 Officers who meet with the Council and provide administrative continuity. Their experience ranges from three with 23 years' experience, down to two with less than a year.

The following extract from the 83rd Council Report will illustrate the basic nature of the brief:

Brief re Unemployment Insurance:

MOTION: Book - Tautkus: "That a brief be filed with the Federal Government to protest in the strongest possible terms against the Government's Unemployment Insurance scheme. It is the opinion of the Council that there is no element of 'insurance' in the present scheme, and that it is grossly unjust to tax employees in the lower income brackets to support highly paid employees in the construction and automobile industries during periods of unemployment, as well as unregulated industries themselves."

It was clear that many of the Chairmen were under heavy pressure from their Districts to "do something" about the injustice and discrimination which is built into the present administration of Unemployment Insurance, and which will be greatly aggravated by the increased rates and the new upper salary limit. Since we are dealing with a tax, imposed on individuals by the government, there is no evident way in which anything can be done through collective bargaining or other internal action, and a protest seems to be the only solution.

It was agreed that a brief should spell out the maze of inequities which will result throughout the C.T.E.A. membership, and the manner in which the fund is being exploited as part of the bargaining tactics of unions such as the U.A.W. and the construction unions. While it is clearly desirable to cushion the effects of genuine unemployment, there is no justification for this discriminatory and much abused scheme.

The motion was passed unanimously.

Following that meeting of the Council and the publication of the report, there was an extensive review of the initial statement, among the 440 elected Representatives who comprise the 58 District Committees, and there is complete agreement that the brief should go beyond a mere protest to include two positive proposals for consideration by the Government.

First, if this is necessary, it must be emphasized that the compulsory employee payment is not accepted or recognized as "insurance", but as a monstrously unfair job tax. The "benefits" provided by the scheme are not wanted, and are not in fact available to the membership, since we are not subject to irregular employment or lay-offs. In comparison with many other industries, we do pay some price in work arrangements to maintain this stability of employment.

It is therefore galling and frustrating to be forced to subsidize (a) the construction industry (b) the construction unions, and (c) construction employees who, through the total lack of regulation in the industry, are able to maintain their wage rates at levels which cannot be matched in the telephone industry. It is becoming painfully evident that much of the bargaining power of the construction unions lies in their ability to make a strike by a small union acceptable to a large number of employees in other trades because the industry lays them off on unemployment "insurance" rather than get into the tough business of enforcing the law regarding "no stoppage of work."



In a somewhat different manner, the automobile industry, the U.A.W., and the employees are subsidized by our forced contributions. The ability to shut down a plant, and make it acceptable through unemployment "insurance" is a powerful bargaining weapon, and the public boasting about this type of operation does nothing whatever to make unemployment "insurance" acceptable to other employee groups who could not use such tactics, even if they wanted to.

It is therefore, the very solid opinion of this union that if unemployment is to be dealt with through a tax on industries and their employees, some element of "insurance" and equity should be injected into the scheme through experience-rating. The "premium" to be paid by an employer and his employees should be related to the extent to which they use the fund.

The second major basis for protest rises out of the introduction of the new \$7800 salary limit. The idea that the salary level has anything to do with security of employment has never made any sense, and it has been accepted in a resigned and cynical way only because over the past 10 years, the steady increase in wage rates has moved a large proportion of the membership out from under the tax. The new level will put the

entire membership under the scheme, except, ironically, the Salesmen, whose jobs are no more secure than the Houseservice employees, the clerks or young employees on wage progression.

The forced contributions are clearly identified as an unjust tax, and will represent a straight cut in pay. The only apparent conclusion from all this is that it is public policy to assign the responsibility for unemployment to "employees", not because they have anything to do with unemployment, but simply on the basis that they are not paid as much as others. In all of this discussion, no one has provided any rational explanation as to why professional people and other citizens have no financial responsibility for this national problem.

To compound all of this, it is very evident, that in a new wage agreement which we intend to negotiate this fall, the wage rate for the top craft rate in Montreal, Toronto, Hamilton and Windsor will go over the new limit. This will mean that some 2100 employees (the highest paid) will be put into the scheme for a period of 5 months and will then be excluded. This will continue next year, and the next, and so on until some new artificial limit is imposed.

It must be of some social and political significance that, while none of the 2100 membership affected this year like it, there is general agreement among their elected Representatives that this union should formally propose to the Government that the upper salary limit should be abolished, to include ALL "employees" everywhere.

In conclusion, it should be pointed out that Mr. Blair Fraser's article in the June issue of McLeans magazine expresses the opinion of a very large number of Canadians and confirmed for the Council, the necessity for the submission of this brief.



**APPENDIX A-25**

CANADIAN TRUCKING ASSOCIATION

SUBMISSION

to

THE STANDING COMMITTEE ON LABOUR,

MANPOWER AND IMMIGRATION

regarding

"UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70s"

SEPTEMBER 15, 1970

OTTAWA, CANADA

### SUMMARY

This submission is made by Canadian Trucking Association on behalf of the 'for hire' trucking industry in Canada. There are some 12,000 separate undertakings in the industry employing in excess of 100,000 people.

#### General Observations

We are concerned in general with the recommendations of the White Paper with respect to the welfare implications, the lack of information as to the estimated costs of implementing the various proposals and the apparent failure to deal adequately with potential abuses in the system. As for the specific proposals, our major concern is over the experience rating recommendation which could have very serious implications for our industry without achieving the purpose intended.

#### Experience Rating Proposal

We estimate that approximately 700 trucking companies would be affected if the experience rating concept is incorporated in the legislation. We sincerely hope that this proposal will be dropped in its entirety. In our view, the experience rating proposal is indicative of some rather fuzzy thinking on the part of the authors of the document in question. We say this for the following reasons:

1. With the possible exception of the Great Lakes shipping industry, 'for hire' trucking companies are probably more susceptible to seasonal changes in the economy, and general economic swings than any other mode of transport. 'For hire' trucking is regarded as something of a bell-weather industry to indicate changes in the economy and, therefore, employment practices in the industry are likely to be out of phase with the rest of the economy whenever significant changes in the economy take place.
2. Wages and salaries account for more than 50% of total operating costs in the industry. As a result, economic conditions affecting the industry must be reflected in the level of employment.
3. Due to the great number of competing carriers, and the diversity and flexibility of the industry, employees often work for more than one employer in the course of a year, this even on a generally rising employment base from year to year taking the industry as a whole (see chart 1 attached).

If the experience rating concept is intended to "serve as an incentive to create more stable employment patterns" as suggested in the White Paper, this clearly will not be the

result in the trucking industry. If anything, the experience rating concept would discourage carriers from taking on part-time or temporary employees and generally reduce flexibility in employment practices.

4. We seriously question the line of reasoning which concludes that employers alone have it in their power to stabilize employment practices in industries. Shortsighted and excessive demands by unions can be just as significant a factor in creating job redundancy as policy decisions of management.
5. The Gill Report at page 143 deals with this issue and reaches the only sensible conclusion; namely that experience rating is not a viable concept and will not achieve the purpose intended.

#### Retirement Benefits

There appears to be a conflict within the White Paper as to just what is intended. On the one hand it is suggested that benefits on retirement be restricted to three weeks. At the same time, there is the implication that on retirement at 65 any employee will have an option either to take Canada or Quebec Pension Plan benefits or become eligible to receive full benefits under unemployment insurance. If the latter concept was intended, it should be dropped as this would result in an excessive and automatic drain on revenues.

#### Prenancy and Sickness Benefits

Whatever the merits of extending benefits for pregnancy, such subsidies hardly have a place in what still purports to be an insurance program. In the case of sickness benefits, these too better fall under the welfare concept than that of insurance. Based on the information in the White Paper we foresee areas of conflict integrating such welfare benefits with existing group plans.

#### Eligibility

The proposed period of eight weeks for eligibility is too short and should be at least doubled. If the proposed period is used as the basis for determining employer liability under the experience rating concept, then the result must be to further discourage employers from offering part-time and temporary employment.

#### Conclusion

We accept the necessity of universal application of unemployment insurance and we also endorse the policy whereby the federal Government would assume the costs of coverage beyond a certain point.

We find it unfortunate that the authors of the White Paper were not able to provide sufficient facts and information with regard to the costs of implementing the various proposals. We believe



that the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration should insist that this information be provided in order to establish with reasonable assurance that anticipated revenues will be sufficient to support the proposals which are approved by Parliament.

### INTRODUCTION

This submission is made by Canadian Trucking Association on behalf of the 'for hire' trucking industry in Canada and our seven Provincial and Regional Associations.

The 'for hire' trucking industry is made up of some 12,000 business undertakings employing in excess of 100,000 persons. It is estimated that an equal number of people are directly engaged in servicing the 'for hire' trucking industry. 'For hire' carriers account for only 6 percent of truck registrations in Canada but generate 2/3 of the ton miles of all types of truck transport. Trucking of all kinds in Canada accounts for about 55 percent of total freight tonnage moved by all modes of transport, including pipelines. In 1967, 'for hire' carrier revenue was about \$1,250 million and exceeded freight revenue of the Canadian railways. Trucks also account for a major part of Canadian export trade with the U.S. measured by value of goods carried.

### SOME GENERAL OBSERVATIONS

As a first comment, we wish to say that Canadian Trucking Association believes that an overall review of the unemployment insurance system in Canada is necessary. We also favour the concept whereby government departments issue proposals for major policy changes

in the form of a White Paper giving interested parties an opportunity to comment. In the case of "Unemployment Insurance In The 70's" however, we are extremely disappointed at the lack of meaningful analysis of the financial and costing aspects of the new proposals. Less public relations input and more facts would have been welcome.

We also regret that interested parties were not given more time to analyse the proposals. What with the Summer holiday season and delays in the mails, two months has not been adequate for a national organization such as ours to do an adequate job of analysing the White Paper.

#### 1. Insurance or Welfare

We are inclined to believe that some of the proposals suggested by the White Paper on Unemployment would be better classified under the heading of "welfare" rather than "insurance". This is the case for the proposed payment of benefits in case of pregnancy and sickness. We understand that there is another White Paper to be published later this year, covering the whole field of social welfare. It would have been preferable if the two documents could have been considered together to lend some significance to the statement in the White Paper to the effect that "an integrated approach is vital from now on if Canada is to have a coherent and efficient social policy for the 1970's".

#### 2. Cost of the Proposals

As stated above, we regret the lack of meaningful information as to the costs likely to be incurred with implementation of the various proposals put forward in the White Paper.



In addition to broader coverage of the population, the White Paper recommends substantial reduction in contributions for employees; substantial increases in benefits; important extensions of coverage; additional benefits in economically depressed areas of the Country; new benefits in case of sickness and pregnancy; and, a substantial reduction in the qualifying period for entitlement. All of this is coupled with the elimination of any Government contribution when average rates of unemployment do not exceed 4 percent.

We are not told what the likely increases will be in administration costs to cover the fact that over 1 million new people are covered. We know nothing of the costs of implementing phasing or of setting up the comprehensive interview system. Interested parties are apparently expected to accept on faith that the introduction of universal coverage will raise sufficient revenue, not only to meet the new costs of extended coverage, but also to permit a substantial reduction in the rate of contribution. Frankly, one might be forgiven for wondering if this is not yet another case where bureaucratic enthusiasm has resulted in a deliberate down-playing of the cold hard facts of financial viability in order to sell the total concept.

Taxpayers and contributors to the fund are obviously concerned with the ultimate costs, and on this the White Paper is virtually silent. Past experience warrants a degree of scepticism for this reason alone.

### 3. Abuses

Despite the concern expressed by the Gill Report on abuses and misuses of unemployment insurance, we do not see suggestions in the White Paper with regard to the correction of fraudulent claims, etc. The recommendation of the White Paper on Taxation calling for the inclusion of benefits in calculating taxable income should, however, go some way to reduce the incentive for people to file unwarranted claims.

### EXPERIENCE RATING PROPOSAL

It is estimated that approximately 700 'for hire' trucking companies would fall under the experience rating system proposed in the White Paper. These companies would employ approximately 75,000 people or between two-thirds and three-quarters of the total number of employees in the industry.

In considering the effect of this proposal on the industry it should be recognized that even the largest firms compete for a major part of their business with the thousands of smaller trucking firms which operate regionally. Thus, the larger trucking firms will be penalized under the experience rating system as against their smaller competitors. At the same time, there is a marked trend towards consolidation in the trucking industry as regional firms expand their services or amalgamate. It would be fair to estimate that there will be less than half as many trucking firms in operation in Canada by the end of this decade than at present.

The problem faced by the 'for hire' trucking industry, and indeed all transportation industries, in matching the experience of an individual company or industry against a national average is that being a service industry, we are subject to seasonal variations which management has no control over. Wages and salaries account for over 50% of operating costs in the trucking industry on the average so that the volume of business must be reflected in employment practices. 'For hire' trucks carry much of the consumer durable freight transported in this Country as well as manufacturing components. They are therefore the first to feel the fall-off in business seasonally and also any major down-turn in the economy. While employment generally has been rising in the 'for hire' trucking industry in the past decade, the industry does experience high seasonal peaks and valleys. (See chart 1)<sup>1</sup>

Because of the number of relatively small firms in the business, the loss of freight from one major customer can mean a substantial loss in business and result in a shift of employment from one trucking company to another serving the same town or city. All these factors add up to genuine concern over the implications of the experience rating concept as it would affect the flexibility of the 'for hire' trucking industry.

The paucity of information as to just how experience rating will work in practice makes it very difficult to comment on the proposal other than by way of generalities. If the main purported benefit of experience rating is, as alleged in the White Paper, to

---

<sup>1</sup> It should be noted that the curve for the last quarter of 1965 and the 1st quarter of 1966 shows the effect of major strikes in Quebec and Ontario.



"serve as an incentive to create more stable employment patterns", it is manifestly evident that such will not be the effect in the transportation industry and the 'for hire' trucking industry in particular. To penalize the employer when he is forced to lay off employees for reasons beyond his control hardly seems sensible under the circumstances.

One might also question why the employer alone should be singled out to bear the brunt of an unfavourable rating when a major factor causing redundancy in industry has been the excessive demands by organized labour based on shortsighted policies that tend to price union members out of their jobs. Page 23 of the White Paper states why risks should be pooled for employees. Why should the "risk" for the employer be treated any differently?

The Gill Commission Report at page 143, para 137(1) stated with regard to experience rating:

"... We believe that the frictional unemployment that can properly be taken care of by a plan of unemployment insurance is a more or less normal phenomenon of a free economic system but it emerges strongly in certain industries and occupations in the system and scarcely at all in others. This variation is not, however, the result of particular management decisions. It is instead, a function of basic nature of the industry or enterprise and is largely beyond the control of the employers concerned."

(underlining added)

The intention of including persons entitled to sickness benefits in the experience rating system totally defies explanation.

What possible relationship is there between sickness claims by employees and any "incentive for employers to stabilize their employment"? Also, we understand that the last employer will be charged with the lay-off and that the duration and the amount of benefit paid to the claimant will not be taken into account.

Given the nature and composition of the 'for hire' trucking industry, it is common practice for employees to work at different times of year for more than one company. Thus, a driver in the moving industry during the Spring and Fall may find fairly regular employment with some other kind of carrier during the parts of the year when the moving industry experiences a down-turn in business. It has also been the experience of the 'for hire' trucking industry that the introduction of fairly restrictive hours-of-work provisions under the Canada Labour (Standards) Code has resulted in a considerable increase in the amount of moonlighting that takes place in the trucking industry. It is not uncommon at all for trucking employees to work for more than one firm.

We feel that the introduction of the experience rating system will result in unnecessary rigidity in employment practices being introduced into the industry. It is unlikely that many employers will be able to change their policies significantly because of such a system so that in the final analysis it simply means that in most cases it will be cheaper to pay the increased premium and let the employee go anyway. As in most other situations, the added cost will probably be passed on to consumers in the form of higher freight rates eventually.

Having examined closely the material that the Department of Labour has seen fit to put in the White Paper with regard to experience rating, we remain firmly convinced that the Gill Report was right and that this provision should be dropped forthwith as being unworkable, impractical, and in many cases downright detrimental to the very industries in which it is sought to introduce greater stabilization of employment.

One final point, in the 'for hire' trucking industry there are other influences which play an important part on employment patterns. Seniority, for instance, is an important feature of most collective agreements. The firm doing both P & D work as well as highway trucking has two classes of drivers. Highway drivers have seniority with their company and usually the longest trips are most attractive because drivers are paid on a mileage rate basis. When business falls off, it is the city drivers who are hit the hardest because of the priority which highway drivers have.

The fact that truck drivers are very well paid, and that some senior drivers earning well into 5 figures are quite finickity when it comes to picking and choosing the trips they wish to take, means that in some cases drivers would be encouraged to "retire" from the labour market periodically. Many drivers will be entitled to the maximum payment under the new scheme. In other words, during seasonal slowdowns, the increased benefits could be a direct incentive for such men to insist on being laid off rather than taking trips which they feel are not sufficiently attractive even when some work is available.



It would be extremely difficult for anyone to police this problem and we know of no government agency which could begin to keep track of whether a senior driver was claiming unemployment insurance because he could not find work, or because he did not feel inclined to take the kind of work available. This is a factor recognized also in the Gill Report at page 144.

#### RETIREMENT BENEFITS

The White Paper proposes that "there would be a three week retirement benefit for all persons between 65 and 70 who opt to receive Canada or Quebec Pension Plan benefits and thus may be considered to have voluntarily retired from the labour force".

There seems to be a possibility under this wording for a person between the ages of 65 but under 70 "opting" not to receive Canada or Quebec Pension Plan benefits on retirement lay-off, to declare himself as an unemployed person and in this manner get the unemployment benefits for a period of 51 weeks at up to \$100 a week. This is obviously a better deal than a lump-sum payment for a three-week period, and it is also vastly better than receiving benefits under the Canada or Quebec Pension Plan. We fail to see how any person would neglect to take advantage of this loophole. Thus, from the President of the biggest companies in Canada on down, everyone would claim on retirement at 65. It is unlikely that suitable alternate employment could be found for the majority of those over 65 regardless of willingness to work.

According to the description of special unemployment benefits on pages 22 and 34 of the White Paper, these benefits in case of retirement are intended to be limited to a maximum of a three-week period. If this is the real intention, the option concept at retirement will have to be clarified in the legislation. In fact the practice of claiming at retirement was raised in the Gill Report as one of the principle abuses in the present system. Under the new system though, the weekly payments being substantially larger, the resulting drain on the fund would be absolutely fantastic if the option is left open.

#### BENEFITS IN CASE OF PREGNANCY

According to the White Paper, it is suggested that the unemployment benefits "will cover a 15-week period and will be available to anyone whose earnings cease due to pregnancy or sickness...".

We foresee a loophole in the payment of benefits to pregnant women, and it might prove difficult to avoid abuses. Many women who are pregnant might not intend to return to work after their child is born, but they will still receive the payments under unemployment insurance. Many women also use the opportunity to seek different jobs when re-entering the labour market after the birth of a child.

Whatever the merits of subsidizing women who leave the labour force due to pregnancy, the decision for the Parliamentary

Committee surely is to decide whether this concept has any relationship whatsoever to an unemployment insurance program. Unless the concept of insurability, and insurance, are maintained (and we doubt whether the authors of the White Paper are concerned about this at all) the potential for future gerrymandering of the unemployment insurance scheme will be substantially increased.

We do not necessarily oppose the social welfare concept of providing some sort of assistance to families where the wife has to withdraw from the labour force due to pregnancy. Since Canada has already accepted the concept of assistance to mothers, there may be merit in expanding the coverage, although we would suggest that whatever is done, all such benefits should be included in taxable income so that the major beneficiaries will be low income families.

#### BENEFITS IN CASE OF SICKNESS

The White Paper proposes that sickness benefits will be paid only in cases of non-occupational sickness or injury. Pregnancy and illness is covered by most companies in their group insurance plans. Payments usually start after a week under such plans and continue for a period of weeks. Weekly payments go as high as \$75 in our industry. The proposal under the White Paper will start after a 2-week waiting period and will last for 15 weeks.

Under these circumstances, we would like to know what is meant by "complement" and "within specific limits", when the White Paper says that "in both pregnancy and sickness cases, the proposed



scheme will not replace existing public and private programs in this field, but will complement them within specific limits". This proposal could result in the virtual scrapping of existing plans and higher cost.

#### ELIGIBILITY

One area where we have not been able to fully canvas the views of the industry is with respect to the substantial reduction proposed in the White Paper for eligibility.

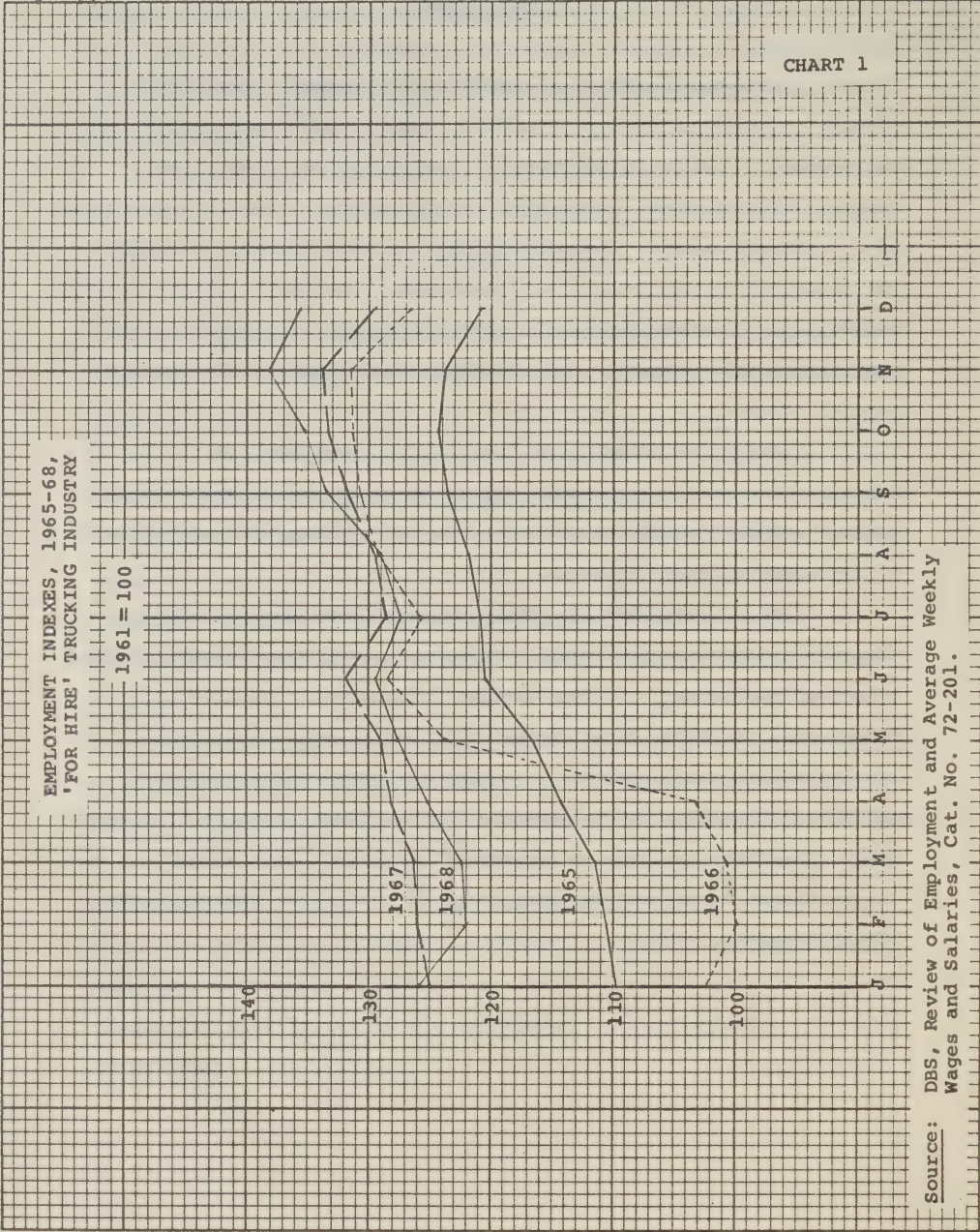
This proposal is generally regarded with apprehension in view of the propensity of employees to moonlight or switch jobs from one employer to another in the 'for hire' trucking industry. Eight weeks with minimum earnings of \$25 a week hardly constitutes "regular employment". If this provision is intended largely to provide some coverage for seasonal workers such as fishermen then it should be spelled out as a special provision for these people. We would suggest that the minimum period of weekly employment for eligibility should be at least doubled. The result of reducing the period for entitlement in conjunction with the concept of experience rating might well discourage employers from engaging seasonal and part-time help. Also, it is not clear what period of employment must pass before an employee is included for experience rating purposes. Certainly it should not be for a shorter period than that chosen for entitlement if the experience rating concept is retained in any form.

CONCLUSIONS

This Association, on behalf of its members, subscribes to many of the objectives of the White Paper, and in particular to the concept of assisting workers to "re-qualify for jobs under changing technological conditions" to the extent it can be implemented in a practical manner. As part of this, we are prepared to accept the necessity of the principle of universal coverage. We also support the concept of extending benefits where regional unemployment rates exceed national averages, with the additional cost coming from the general revenue.

Our main concern with the material presented in the White Paper is that the authors would appear to be trying to sell a neat package without having done an adequate job of determining the costs of implementing their proposals.

We believe that the Parliamentary Committee on Labour, Manpower and Immigration should concentrate its investigation on this aspect of the matter. If the costing information available is inadequate, the White Paper sponsors should be sent back to the drawing boards until such time as they can provide adequate and reliable information to Parliament. In the first instance, Parliament, and in the final analysis employers and employees have a right to all the pertinent facts and information as to what these proposals are likely to cost.





**APPENDIX A-26**

REPORT

TO

THE PERMANENT COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

THE UNEMPLOYMENT INSURANCE  
DURING THE 1970'S

By: C. E. Dionne, M.P.  
Representative for Kamouraska

SUMMARY OF THE REPORT

In the theoretical part of the statement which gives an account, the Creditiste Party is of the opinion that soon the income will have to be separated from employment and therefore, another means than the unemployment insurance must be found to ensure a minimum income to each and every individual.

The findings of studies made by American economists are referred to, to the effect that "governments must pledge unequivocally to ensure to each individual and each family an adequate income which would be guaranteed to them as a right" at the era of cybernetics when human work becomes a factor of lesser and lesser importance in production.

On the other hand, the financing of unemployment insurance by means of wage deductions and government taxes result in an increase of production costs and a decrease of the workers purchasing power.

Consequently, it is proposed that a financial reform based on the following principles be undertaken:

1. That the purchasing means of the population be collectively equal to the collective prices to be paid for consumer goods being sold;
2. That the credits necessary to the financing of production be provided not by savings, but should be new credits forecasted in advance for these new productions;

3. Finally, that the distribution of the purchasing means should depend progressively, less and less, on employment and that a social dividend to each and everyone should displace progressively the salary.

In the APPENDIX A of the statement, it is proposed that Canadian workers who take employment in American States which have no signed agreements on unemployment insurance with Canada, may contribute on a voluntary basis to the unemployment insurance fund and that the Canadian government be responsible for the payment of the contributions which would otherwise be to the employers' account.

In the APPENDIX B statistics show that the labour force, as a whole, will have to pay an amount of contributions greatly higher than at the present time. The statement deplores that the government has not produced any figures indicating the amount of its contribution should the rate of unemployment exceed by more than one percent the rate of four percent.

Lastly, the statement expresses the fear that the innovations introduced in the scheme will result in substantial tax increases.

#### THE UNEMPLOYMENT INSURANCE DURING THE 1970'S

##### Introduction

The problem of unemployment and its implications, lead the legislators of practically all countries to look into this question and to offer solutions with a view of rectifying the harm done to its victims.



The Canadian government did not burke the question even if, in our opinion, the solutions proposed and implemented since over 40 years do not appear satisfactory to us.

On page 9 of the "Report on social security prepared by Doctor L. C. Marsh, for the Advisory Committee on Reconstruction", on the 16th March 1943, the following is stated:

"There are some basic teachings that emerge from the 1930's during which years all the risks of life---at least those experienced by the small and middle-size wage-earners---seem to have been engulfed in the whirl of unemployment.

It appears from the first of these lessons that economical as well as social measures against unemployment, constitute the first and main item in a security programme adapted to the modern industrial economy."

Nearly thirty years after the presentation of that report, Canadian legislators are at grips with the same problems and are attempting to find new solutions, better adapted to present day circumstances.

For unemployment and all its ensuing miseries are with us and their steady growth during these last few years requires that we question ourselves whether the present measures have become inadequate to straighten out the situation, and if the White Paper, tabled by the Honorable Minister of Labour on the 17th June of this year, will satisfy all present and future needs.

#### The situation

The monthly 71-001F of the Federal Bureau of

Statistics, published in July 1970, enlightens us remarkably on the rise of unemployment during the recent years.

For instance, on the 22nd June, the number of unemployed reached 395,000 in 1968, 383,000 in 1969 and 529,000 in 1970 for a true rate of unemployment of 4.8 in 1968, 4.6 in 1969 and 6.1 in 1970.

For men, the unemployment rate was 6.5 in 1970, 4.8 in 1969 and 5.1 in 1968 whereas for women, the rate was varying from 5.2 in 1970, 4.1 in 1969 and 4.2 in 1968.

For youth from 14 to 19 years of age

Another indication of the deterioration of employment and the upward tendency of unemployment is the number of young people who are out of work and seek employment. According to the statistics provided by the same publication for the month of June 1968, 1969 and 1970, here is a summary of the situation relative to young people between the ages of 14 and 19:

	<u>Number of Unemployed</u>	<u>Rate of Unemployment</u>
22nd June 1968	153,000	15.6
22nd June 1969	144,000	14.6
20th June 1970	180,000	17.7

Length of Unemployment

Studies published in the same document for the years 1966, 1967, 1968, 1969 and 1970, show that if the number of unemployed increases unceasingly, the period of time during which these unemployed are out of work also tends to lengthen:

	<u>from 4 to 6 months</u>	<u>7 months and over</u>
18th June 1966	28,000	25,000
17th June 1967	34,000	37,000
22nd June 1968	46,000	56,000
21st June 1969	50,000	63,000
20th June 1970	75,000	80,000

From these statistics, one should keep in mind that from June 1966 to June 1970, the number of people out of work and seeking employment during periods of 4 to 6 months, has practically trebled whereas the number of those who were unemployed during 7 months and over, has increased practically fourfold. In this case, the question is whether unemployment is not in the process of becoming a permanent institution, a sort of modus vivendi to which we will have to get accustomed, that we will have to tolerate and even encourage.

#### Employment or income

Here, the question to ask oneself can be summarized as follows: what is more important for a man out of work? Employment or income? On page 8, the White Paper tabled by the Honorable Minister of Labour provides a clear answer:

"What the unemployed seeks first and foremost, is permanence of income."

On page 9, the White Paper implicitly admits that the proposed solutions may only apply to the active population and that these solutions would soon be obsolete and the notion of unemployment insurance will before long have to be reconsidered:



"The present White Paper aims to satisfy even more the needs of man and to stimulate the growth of productivity. It suits Canada of the 1970's. But as time goes by and owing to the evolution of our social and economic organization, the system will necessarily have to enter into a new direction."

Whatever the case may be and taking into account the major trends of today, these are our proposals for the years to come. They are based on an accurate and carefully studied analysis of the nature and the needs of our present society.

It is conceivable that in 30 or 40 years, our concept of work and employment will differ vastly from our present day notion. Machines and computers will perhaps allow the majority of workers to have activities which are considered today more like leisure than work.

AUTOMATION AND CYBERNETICS

It must be admitted that despite God's curse: "By the sweat of your brow shall you get bread to eat", men have always attempted to free themselves from the pain of work and have succeeded with results exceeding all hopes. Today, in the era of automation and cybernetics, it is possible to foresee a system of production which will not or practically not involve human work.

The Creditistes contemplate these changes confidently because they believe that they possess the formulas which will provide the satisfaction of human needs in an era of abundance of goods produced by new techniques and machinery.

To begin with, we reject straightforwardly the principle of full employment meaning that the State's first duty is to provide work for everyone as if the industry's and government's task was to provide work for all.

Those who have the responsibility of managing the industry, always aim to obtaining a certain productivity with less labour so that those who talk of full employment and the business leaders have totally different objectives.

And if employment must be an accepted aim of the industrial system, then to reach that objective, one should fight all measures whose object is to increase external sources of energy which replace human work. For it is impossible to reconcile research and the use of processes and machinery designed to substitute for human work and

simultaneously, to aim for full employment.

Consequently, as the founder of the Social Credit expounds in the "Warning Democracy", a correct estimation of the industrial system's objective must be obtained. If that objective is maximum production, then one must also provide a purchasing power which would allow this wealth to be distributed as swiftly and abundantly as it was produced. If the aim is to attain a certain standard of living combined with an increase in leisure, a certain purchasing power not deriving from employment must be achieved, for such an objective will necessarily require the constant decrease in the amount of work demanded by industry.

#### MACHINES DESTROY EMPLOYMENT

Two distinguished trade-unionists have confirmed the fact that machines and the introduction of new production techniques destroy employment.

For instance, we would like to point out that in his message of the 1st January 1964, the former president of the Canadian Labour Congress Mr. Claude Jodoin, admitted that automation did not restore to its full extent the work it suppressed:

"Experience has now shown, he said, that when men are replaced by machines, their services are not necessarily required for other work. It does not inevitably mean that automation is evil."



In October 1963, during a seminar organized by the Ontario government on "Automation and Social Changes", a participant gave an indication of what the economy of tomorrow will be like. It was Mr. John Snyder, president of the United States Enterprises Inc. who stated:

"It is not true that the new techniques will provide as many jobs in the manufacturing of machines than those suppressed by machines; machines will reduce the number of jobs in the existing industries and will also diminish the number of new jobs. And the vertical integration of unattended, fully automatic plants will mean the closing down of a great number of small businesses."

and he added:

"It is not true that by training the workers for new jobs, the problem will be solved."

and he ended by the following remark:

"Will it still be possible in the future, to relate income and employment".

#### AN INCOME FREED FROM EMPLOYMENT

Another trade-unionist, Charles Levard, former secretary of the French Confederation of Christian Workers, wrote as early as 1957, in a book published under joint authorship, and titled: Automation, Positions and Proposals, that stronger formulas will have to be invented and more drastic solutions must be applied, in the era of automation and

cybernetics, than those applied to the machine-type production.

"We will have to succeed, he stated, in obtaining that the automated industry produces an automatic purchasing power together with its production, if we want to prevent clogging. But that purchasing power cannot be allocated, to a great extent, to individuals in terms of their own role in the production. It will only be a social purchasing power, or in other words, socialized-meaning, at the service of mass consumption.

#### AN AMERICAN STUDY

The United States, which is a Country even more industrialized than Canada and where the new techniques, the inventions of all sorts, have contributed to sustain the huge war efforts as well as the conquest of the moon, the problem of automation and cybernetics is of permanent concern to economists and sociologists, who can see an increase in the rate of unemployment and at the same time, an ever increasing production. Some of them are already recommending solutions, that Canadians should also investigate and if necessary, adopt.

In a joint letter addressed to the President of the United States, Mr. Lyndon B. Johnson, on the 22nd March 1964, thirty well-known economists, sociologists and businessmen warned him that a "Treble Revolution" was threatening their country and suggested to the government adequate measures to deal with this treble threat. To cope with the first revolution, the most important one, that of cybernetics, the authors of the memorandum, consisting of Gurmar Myrdal, Ben B. Seligman, Lynus Panling, Robert Theobald, etc. were recommending the following:

"As a first step, it is necessary to admit that the traditional link between employment and income does not exist anymore. The economy of abundance can provide all citizens with comfort and economic security, whether or not they have, what is commonly called, an employment. The goods produced by machines will still remain goods. We therefore recommend, as an urgent measure, that society through its legal institutions and governments make the unequivocal promise to provide each individual and each family with a sufficient income that would be guaranteed as a right."

### THREE AVAILABLE OPTIONS

When the present situation is considered from a scientific point of view and as objectively as possible, one must first discern the objective to attain.

For example, one must admit that the greatest difficulty in the industrial system, as we know it, consists of the resulting unemployment.

Consequently, some people cannot help drawing the conclusion that the industrial system only exists to provide employment and has failed in its task.

As previously explained, industrialists are mainly concerned in maintaining the highest productivity with the least possible labour. This is a true fact that emerges from an analysis of statistics on unemployment. Therefore, those who blame the industry for not providing



enough jobs, and those who manage the industry have conflicting and incompatible views. On the other hand, the great majority of industrial workers, all those

who are engaged in various tasks in production, will tell you that all they want is the wealth produced. Finally, those who have invested their capital in industry will seek returns on their investments, meaning dividends, money.

To summarize, there are three objectives in the industrial system:

- a) work
- b) goods and services
- c) money.

#### Employment as an Objective

If employment is the objective of the industrial system, new techniques and external sources of energy must be used at a constant level, to a degree which will not increase and thus destroy employment. Otherwise, no hindrance must paralyze the sale or distribution of the goods and services produced.

#### Goods and Services as an Objective

There are two possibilities: a fixed production programme making an unrestricted use of new techniques and external sources of energy, resulting into a fast and constant reduction in employment and manhours, or, a programme of unrestricted production, using all external resources in energy, which would end by clogging demand.

#### Money as an Objective

It is perhaps necessary to explain here that money is not made by manufacturing or selling goods; money is obtained:

- a) by extracting gold, silver or copper from the soil and converting these metals into coins. But today metal coins are only a very small proportion of all the money in circulation, or approximately 0.1 per cent of the money in circulation,
- b) by printing bank-notes; in Canada, it represents approximately  $6\frac{1}{2}$  per cent of all the money in circulation.

Exception made of the work necessary to extract the precious metals in the mines and also the work at the Mint, as well as the printing of the bank-notes, the creation of money has nothing in common with the industrial system although money represents an existing demand on the entire industrial production. It is therefore obvious that the manufacture of money as an objective of the industrial production resembles strangely the method used to prepare a fresh pork roast by setting fire to the pigsty.

As money is not manufactured by the industrial system, it is essential to know where it comes from, how it is created, where it returns and how it returns to its source.

Without describing in detail the monetary system, let us simply say that "all loan creates a deposit and the refund of a loan destroys that deposit". The simple mathematical proof shown as an Appendix should end all possible discussion on this matter.



Nobody, in our opinion, will want to contest that the real objective of the industrial system is the production and distribution of goods and services.

The implementation of new techniques and machinery in the production of goods and services enables man to produce substantially more goods and services than he personally needs and the entire industrial organization is striving to increase the manhour work productivity. It is then obvious that a system in which the entire purchasing power is mainly distributed through salaries and wages is strangely in contrast with the fact facing us that a decreasing number of people are involved in the production of the required goods and services.

#### Decline in Purchasing Power

The industrial system is also practically the only medium distributing the purchasing power which enables those participating in the production, the capital holders and the workers to purchase the products offered.

The industrial system distributes the means of purchasing in the form of salaries paid directly to employees and of dividends to shareholders. These direct payments to consumers do not constitute the only payments made by the industries. The latter must pay for indirect expenses, refund loans, pay interests on borrowed capital and finally, pay taxes to the various governments. All these indirect

payments, together with the payments made directly to consumers in the form of salaries and dividends, when added up, constitute the sum of the total price of production, which means that the price of production includes all disbursements made during production.

Then, for a given period of time, the only means of purchasing available to the consumers are the direct payments made by business concerns (salaries and dividends). The other payments become purchasing power only much later and return in a new aggregate of prices attached to a new production.

#### The Unemployment Insurance Contributions

Let us consider for the moment, the contributions paid by employees and employers to the Unemployment Insurance Fund. The following facts cannot be denied:

1. The worker's contribution, be it \$0.50, \$1.00 or \$2.00 per week, will lower in the same amount the man's purchasing power.
2. The prices of products manufactured during the period when salaries and wages are distributed include all disbursements made during production.
3. The contributions paid by employers and employees to the Unemployment Insurance Fund are therefore included in the prices of the goods, but are not paid to the consumers as means of purchasing during production.
4. It follows that the sum of the means of purchasing is smaller than the sum of the prices attached to the goods

manufactured during a given production period.

5. As a result, the total purchasing power distributed during production is reduced by an amount equal to the total contributions paid by employers and employees, leading to a deficit in the consumers' purchasing power.

6. To conclude, one dollar in the Unemployment Insurance Fund lowers by the same amount the consumers' of all purchasing power and \$100 million in the Fund produce the same effect.

The same reasoning will apply when the government levies taxes. All taxes have the effect of reducing, during a given period, the consumers' purchasing power by an equal amount.

#### Where Lies the Solution?

If by regard for social justice, allowances must be paid to those who are without employment, these allowances should come from another source than a fund replenished by means of contributions paid by employers and employees or by the product of all taxes levied by the government, because contributions which are deducted from the wages as well as the taxes, during a given production period, result in the lowering of the consumers' total purchasing power. The money must therefore come from a source which will not have an adverse effect on the consumers' purchasing power but, on the contrary, will make up for the deficit in purchasing power which has occurred during the production period.



Deficit in the Purchasing Power

We want to submit as a brief and indisputable proof that the financing of the production by means of private and company savings (self-financing) causes and develops a constant and growing deficit in the consumers' purchasing power.

Let us assume that an industry manufactures and distributes lighters produced at a cost of \$0.75 and sold directly to the consumers at a price of \$1.00 per unit. This concern pays in wages and

other charges (indirect expenses, shipping charges, power, taxes, etc...) \$0.75 but not more, per lighter sold \$1.00.

For a production of 1,000 lighters, the cost is \$750.00 and the profit is \$250.00.

However, by paying only \$750.00 during the production of 1,000 lighters, the company will allow the purchase of only 750 lighters. If, in addition, the company pays \$200. in dividends, it allows the purchase of another 200 lighters, or a total of 950 lighters. But 50 lighters remain unsold and constitute an overproduction, meaning that there are 50 lighters over and above the consumers' purchasing power.

#### Reinvestment

Let us assume that this concern reinvests the remaining \$50.00 by paying wages to manufacture an additional 66 lighters at a cost of \$0.75. It is obvious that the company has distributed enough purchasing power to cover the price of the first 1,000 lighters. But it is also clear that there remains nothing, no purchasing power to buy the extra 66 lighters. The purchasing power necessary to dispose of the 66 lighters must be provided by other concerns. But these other concerns cannot provide the additional purchasing power required for the purchase of the extra lighters, without themselves going bankrupt.

#### The case of Savings

In the preceding case, even if the manufacturing concern has distributed all its profits in the form of dividends (thus eliminating the companies' savings), all the lighters could have been sold provided that no consumer had saved.

Let us assume for a moment that industry operates in a well-balanced manner, that it produces a fixed quantity of goods and distributes

all the purchasing power required to purchase the full production at the said prices, meaning naturally that there is no savings made, neither by individuals, nor by companies... There would not be any overproduction, nor under-consumption.

But let us assume that someone decides to save a dollar instead of buying a lighter. The lighter or any other product having the same value, would remain unsold. Let us go further. A person with savings, instead of keeping his dollar in a stocking, will invest it so as to produce another lighter. That dollar returns to the consumers through wages paid during the production of that lighter. Consumers as a whole, have then enough purchasing power, sufficient money to buy either the lighter unsold in consequence of the \$1.00 saved, or the lighter which was manufactured with the dollar saved and invested. But, and that is the important, essential point: they do not possess sufficient purchasing power, and have not enough money to buy both lighters.

#### In conclusion

Individuals as well as companies must save, but savings thwart the social aim of the economy.

For individuals as for industries, a dollar saved is a dollar gained; but for society, a dollar saved is a dollar lost if a decrease in production ensues. Each dollar saved or invested, each dollar unspent, produces a \$1.00 deficit in purchasing power, unless this deficit is made up in some other way.

Otherwise, the manufactured goods remain unsold; the inventories of business concerns grow; the workers are dismissed from their job, and deprived of a vital income.



First, a Financial Reform

We will conclude by explaining the financial reforms which must take place to correct the inherent shortcomings of the present financial system and maintain a perfect distribution of the goods manufactured thanks to the work and creative genius of man.

The three proposals submitted by us, form the basis of the reforms proposed by the creditistes and they are a true reproduction of part of the Ninth Letter of the book recently published by the leader of the Creditiste Party, entitled: "REAL CAQUETTE answers you".

Why a financial system? What part does a financial regime play?

A simple answer: a financial regime exists to finance:

1. To finance the production of goods designed to satisfy all needs;
2. To finance the distribution of these goods so that they satisfy all needs.

A financial regime which finances effectively the production of goods designed for the satisfaction of all needs, and also succeeds in financing the distribution of these goods to those who have needs to satisfy is an efficient financial regime. If it does not serve that purpose, it is ineffective and if it acts still differently, it is harmful.

Nonetheless, as you can see by yourselves, there are presently goods which are needed by people and not manufactured because the financial system does not provide financing where it is required and there are now goods which are produced but remain unsold in stores, in warehouses and are even destroyed, although all needs are not satisfied. Therefore, we must come to the conclusion that the existing financial regime does not play its part which is the financing of production and distribution of goods.

How are production and consumption financed today? With money, will you answer. I would like to be more explicit. I would say that production and consumption are financed by different media of payment. These media can be called dollars, cheques, or bank loans.

These media of payment can all be included under one heading "Financial Credit" because everybody will accept them with trust. Everyone will take dollars, or cheques, especially when they know that the bank will accept them, and bank loans which are advances made by banks.

Everybody knows that with a one dollar or ten dollar banknotes, he can go to a grocer's shop or a department store and leave with the goods he needs. The same thing can be said for the cheque and the bank credit cards which are accepted with trust.

The word "credit" is synonymous of trust. Credit is granted to someone who is trustworthy. A physician will enjoy the credit, the trust of his patients if the latter trust him, if they believe that this doctor has the capacity to give them the medical care their health condition requires. The first settlers who went to Abitibi or Temiscamingue, the industries which, like Noranda Copper Mines, erected plants in the desertic areas of Quebec, trusted the capacity of these regions to provide the goods proper to satisfy the needs. These settlers, these industrialists had faith in Quebec's credit, in the regions of Abitibi and Temiscamingue. It is what is called true credit.

The measure of true credit enjoyed by a country, a region, or an industry, thus consists of the exact estimate of its capacity to

produce, to supply products in sufficient quantities, at the location and time most suitable for the potential consumers of these products.

---

But to whom does this true credit belong, will you ask? To everyone, for true credit represents a country's, a province's, an industry's wealth, expressed in potential goods and services. Indeed, it is obvious that two factors constitute true credit: the capacity to produce and the goods to satisfy. One factor is useless without the other. The producer of wealth that nobody wants is as useless than a consumer of non-existent goods.



The consumer is as necessary to the creation of true credit as the producer. True credit constitutes a common creation, a social creation: true credit is a social credit.

But the financial credit, does not it belong to the banks where it originates?

Let us proceed step by step. Whereas true credit can be defined by the exact estimation of the capacity to produce and supply goods in sufficient quantities at the right time and location, the financial credit itself, consists in the exact estimation of the capacity to provide money in sufficient quantity, at the right time and location.

What differentiate true credit from financial credit is the fact that true credit is based upon elements, tangible facts, existing or potential, whereas the financial credit is based upon money. However, money, as we know, has quite often no relation with products, with the wealth produced. For instance, the farmer who harvests 1,000 "minots" of potatoes on his farm, does not harvest the money necessary to pay for these produce.

Consequently, we must conclude that the financial credit has for function the creation and management of true credit. One knows that it is money that helps to build plants, to operate machines, and makes it possible to purchase goods in the stores.

To perform its role of prime mover, financial credit must reflect true credit, be conform to economical facts and to consumers' needs.

Now I come to the solutions of the Social Credit, as set forth by Major C.H. Douglas.

The following is the first one of these proposals:

"The purchasing media in the hands of the population of a country must be collectively equal to the collective prices to be paid for consumable goods sold in that country; and these purchasing media must be cancelled at the time when the consumable goods are purchased."

As you can see, it is necessary to create a perfect purchasing power, in other words, a purchasing power perfectly balanced between the prices the consumers have to pay and the money available to them.

How should this balance be achieved? The creditistes make a distinction between the cost price which includes all production charges, and the price that the buyer has to pay. The buyer will only have to pay a price brought to the level of the purchasing power in his hands and not the price which includes all charges.

This balance will be achieved by an adjustment of the prices, or by a discount on all retail selling prices, the rate of this discount being calculated in function of the conditions of consumption in relation to the production during a given past period.

This technique is called the compensated discount because the money the vendor does not receive from the purchaser is paid to him by the National Credit Bureau. No one is a loser. Everybody gains from it: the consumers are able to satisfy their needs and the producers can sell their goods.

Now, that was for the consumption. How will production be financed?

Douglas gives the following answer:

"The credits required for the financing of production must be provided, not by savings, but by new credits related to a new production and these credits will only be recalled depending on the ratio of general depreciation to general appreciation, to general wealth."

But why, will you ask, finance production with new credits instead of savings? Because all savings come from money distributed in proportion with past production. If that money is not used for purchasing that production, the production corresponding to the savings will remain unsold.



On the other hand, if these savings are used for the financing of the next production, they will be included in the production costs of this new production and the difference between the purchasing power in the consumers' hands and the sum of all prices will still be existant.

It does not mean that nobody must save any more, nor invest his savings in production goods. Freedom exists. The person who is saving money is free to do what he wants with it.

But if the total purchasing power is diminished by a certain amount of savings, the gap must be filled up some way or other so that consumers have in their hands a total amount of purchasing power at least equal to the sum of the prices tagged to the goods being sold, either by a national dividend, or by reducing the prices by discount or by using simultaneously both methods. This method would have the same result as if production had been financed by new credits since these new credits would replace the savings diverted to production.

Finally, Douglas' third financial principle can be defined as follows:

"The distribution of the purchasing power among individuals must progressively depend less and less upon employment. This means that the dividend must progressively take the place of salaries and wages."

Indeed, everything must be done to prevent that Canadian citizens are deprived of a decent, minimum income because illness or age prevents them from working, or they cannot find employment.

It is the recognized right of every individual to a portion of the production which is the fruit of progress, of techniques acquired through generations and transmitted through ages.

Such a solution would resolve the problem of unemployment, of under-employment, of poverty, which causes of despair to all governments.

On the other hand, the word "progressively" must be emphasised in the creditiste proposal. As production increases without increase in human work and often with a decrease of the labour force, automatically produced goods will certainly have to be invented. The creditistes are in possession of these formulas. These are the national dividend and the compensated discount.

APPENDIXEvery loan creates a deposit and every  
repayment destroys a deposit

Proof that every loan creates a deposit and every

repayment destroys a deposit

D = deposits

L = loans

C = cash

K = capital

1) ASSETS =  $L + C$  (on the assets' side: Loans plus Cash)

2) LIABILITIES =  $D + K$  (on the liabilities' side: Deposits plus Capital)

But as ASSETS = LIABILITIES

3)  $L + C = D + K$

We will now calculate the variation per unit of

time of each of the two numbers in equation 3.

The expression  $\frac{d}{dt}$  means variation per unit of time

By calculating the variation, one obtains on either side

3)  $L + C = D + K$

4)  $\frac{d}{dt} (L + C) = \frac{d}{dt} (D + K)$  The equality is still true

5)  $\frac{d}{dt} (L) + \frac{d}{dt} (C) = \frac{d}{dt} (D) + \frac{d}{dt} (K)$

Mathematically, one has the right to calculate the variation

separately for each of the terms



$$6) \frac{d}{dt} + \frac{d}{dt} C = \frac{d}{dt} D + \frac{d}{dt} K$$

It is the correct way of writing equation #5 and it reads:

Variation of the Loans  
per unit of time

Variation of the Cash  
per unit of time

$$\frac{d}{dt} L$$

+

$$\frac{d}{dt} C$$

Variation of the Deposits  
per unit of time

Variation of the Capital  
per unit of time

$$\frac{d}{dt} D$$

+

$$\frac{d}{dt} K$$

But if the capital  $K$  is fixed, meaning that if  $K$  is a constant value, its variation  $\frac{dK}{dt}$  in relation to time is non-existent and equals zero. Because the variation of a constant or the variation of a fixed value is non-existent in mathematics.

The equation 6) thus becomes:

$$6) \frac{dL}{dt} + \frac{dD}{dt} = \frac{dD}{dt} + \frac{dK}{dt} \text{ is equal to } 0.$$

$$7) \frac{dL}{dt} + \frac{dC}{dt} = \frac{dD}{dt}$$

Admitting that the Cash remains fixed, meaning that, if the Cash does not vary, the variation  $\frac{dC}{dt}$  of the Cash is non-existent and is equal to 0, since it is a constant

$\frac{dC}{dt}$  being equal to 0.

The equation from then on becomes simpler, as follows:

$$\frac{dL}{dt} + 0 = \frac{dD}{dt} \qquad \frac{dL}{dt} = \frac{dD}{dt}$$

The variation in loans per unit of time is equal to the variation in deposits per unit of time. Which means that an increase in the number of loans ( $x$ ) will see an equal increase in deposits. If the variation in loans per unit of time is equal to the variation in deposits per unit of time, a loan having a value ( $x$ ) will imply a deposit of value ( $x$ ).

The demonstration is perfectly correct and is done based on the theorems of differential calculus, which is the calculation of variations per unit of time.

This theorem proves that a loan creates a deposit. It is now possible to prove by simple logics that the repayment of a loan cancels a deposit. Indeed, a

loan is the opposite of a repayment. Knowing from the previous theorem that a loan implies a deposit, by mathematical reasoning, repayment implies cancellation of a deposit.

#### APPENDIX A

##### COMMENTS ON CERTAIN PROPOSALS IN THE WHITE PAPER CONCERNING THE UNEMPLOYMENT INSURANCE.

While offering objections against the principle of unemployment insurance as it is explained in the White Paper, because in our opinion, this concept is now obsolete and it will certainly be so in thirty years, according to the comments to be on page 9 of the White Paper, we would still like to submit a few remarks concerning some of the proposals contained in the document in question.

#### Universality

According to the White Paper, the factor determining the subjection to the scheme will now be "the performance of work for others".

This means, as it is emphasized in the White Paper, that almost all wage-earners will be subjected to this measure and that the independent workers alone will be exempt. Thus, teachers, civil servants, hospital employees, soldiers, professional athletes and perhaps servants, will now be subjected to the unemployment insurance. In the latter case, we still have a doubt in mind.

On page 6 of the document, servants are mentioned as if they would be included in the scheme. On the other hand, on the table shown on page 32, no mention is made anymore. Is it an intentional or an unintentional omission. We believe however that the government plans to insure everybody, so we think, unless we hear to the contrary that the government plans to subject servants to this law.



We are in principle opposed to the universality. We believe in a scheme concerned about the freedom of human beings, every individual should have the right to accept or refuse, to participate to, or to resign from, any scheme, or any organization, of his own free will.

We believe that in a regime or society who has a regard for the individual, the first condition to fulfil is to leave to the individuals, to the human being, such a degree of freedom and initiative in the re-adjustment of a political and economical structures that they will benefit themselves of the advantages of science and the era of machines, and that they will attain a situation such that these people will have the possibility to state with a larger and larger degree of freedom whether or not they will participate in such project or such scheme which is offered to them.

As the creditists claim, systems are created for men and not men for the systems and the prime interest of man, which consists of his own development and happiness, should be placed above all systems, be it religious, political or economical.

As we go along, we would like to commend the Ontario teachers, who already have expressed their opposition to being subjected to the unemployment insurance.

During the discussions on Bill 98 aiming to the creation of an unemployment insurance commission, in 1940, on page 1824 of the Hansard of the 19th July 1940, there is a judicious remark of the leader of the Conservative Opposition, Mr.

R. B. Hanson:

"As for me, I have never understood why certain categories of employees were subjected to such a law except for the purpose of obtaining their contributions."

It well appears that history repeats itself in 1970 and that the subjection of an additional 1,160,000 workers is motivated by the necessity of increasing the Commission's revenues. Here is what the White Paper says on this subject, on page 6:

"To a certain extent, the broadening of the scheme, leading to the affiliation of an additional 1,160,000 workers, appeals to the goodwill and sense of responsibilities of those Canadians who are more fortunate and occupy a better position, toward those who for lack of education and the proper opportunities, have less stable employment."

It is simply ridiculous to hear a minister mention "goodwill" and "sense of responsibilities" when he does not give a chance to the individuals concerned to decide freely whether or not they will participate in the unemployment insurance. The government simply imposes its will, it forcibly enrols them under the law. It is not done under ~~their~~ free will, but it is a brutal enrolment.

We are fully aware that these remarks may perhaps not succeed in making the minister think and give way. Undoubtedly, universality is important to him and it will be difficult to make him change his mind.

But if universality is important to the government, if it wishes to apply unemployment insurance to all wage-earners, even to servants and finally to all those who earn at least \$25.00 per week for a part-time job (p. 18, 8th parag.), then why does not the government submit a formula enabling those Canadians who go and work occasionally in certain American States, (we have in mind the Quebec lumbermen who go to the Maine and New Hampshire to work there for canadian or america<sup>n</sup> employers), to participate voluntarily in the unemployment insurance?

Of all the American States, only Alabama, Iowa, Maine and New Hampshire have not signed an agreement with Canada, on unemployment insurance.

To a question asked by Mr. C. E. Dionne, M.P., federal representative for Kamouraska, to the honourable Minister of Labour, Mr. A. J. McEachen, on the 9th September 1964, namely:

"which are the proposals that have been submitted by the representatives of the Canadian government to the representatives of the American government with a view of reaching an understanding",

the following is the reply made by the Honourable Minister, on the 9th September 1964, as mentioned on page 7961 of the Hansard of the House of Commons (french edition):

"We have recommended to the American authorities that the non-participating States consent to conclude mutual agreements comprising the conditions accepted by the other 46 States participating in the agreement. The proposals have been presented for review on several occasions by letter, during unofficial discussions between Canadian and American representatives and on the occasion of several official conferences, including the meetings of 1959,



1962 and 1963. "

More than six years have elapsed since the Minister of Labour has furnished this reply and for six years the situation has remained unchanged: the Canadian lumber-jacks who work in the Main and New Hampshire are not paid any unemployment insurance benefits neither by the American States nor Canada.

We want to emphasize here that the Canadian government, as well as the Quebec government, do not scruple to make these workers pay income tax on their earnings and they know how to find them and force them to contribute to the Treasury.

In other American States, including for example, Massachusetts, with whom the Canadian government has a mutual agreement, Canadian workers experience at times some difficulty in drawing unemployment insurance benefits from the States concerned.

The main reason set forth to disqualify these workers is that once they are dismissed, they lose their resident's visa in the United States. Therefore, they are disqualified by virtue of certain provisions included in the laws of several States. Section 25 (c) (1) of the Law of Massachusetts reads as follows:

"No delay is granted, and no benefit is paid under the terms of the present chapter, for

a) any week, during which, without valid reason, an employee has not met the conditions set forth by the director for the registration and the preparation of their record."

Then the claimant receives a letter informing him that the difficulties he had with the immigration authorities do not allow him to work anymore and he is therefore disqualified.

And the problem is then shelved. Consequently, we

ask the government to find a solution to these problems. Since these discussions have been going on for the last six years, it is high time that the Canadian government takes the necessary steps so that these workers, who have the courage to go and seek employment in the United States not to be a burden to the Canadian society by claiming social assistance; are considered as workers under the Law and become thereafter eligible for unemployment insurance benefits.

We are fully aware that it will be difficult, perhaps even impossible, to force American employers to pay contributions to an unemployment insurance fund in Canada.

A way of getting round the difficulty could be found in the following procedure:

Any employee who wants to be subjected to the unemployment insurance because of his seasonal employment in the United States, should register at the nearest unemployment insurance office and pay himself, every month, his own contributions in the same amount as those paid by the other categories of workers of the same income group.

As for the employer's share, the federal government should take it over. The expenditures involved would be small compared to the amounts the State would have to pay if these workers, instead of going to the United States to seek the employment they are incapable of finding in Canada, would claim social assistance.

One could also say that such a procedure will necessitate investigations, and increase bureaucracy. We do not believe that such a measure, designed to apply unemployment insurance to workers who go and work in the Main and New Hampshire states, will be more complicated than when applied to servants, for instance.

Anyhow, we ask the government to conclude its studies and its negotiations with the authorities of the States concerned and, for want of receiving and accepting our formula, to find and implement another one which would provide a greater measure of economic security to this group of several thousand workers, while truly abiding by the principle of universality.

#### APPENDIX B

##### THE COST OF THE REFORMS PROPOSED IN THE WHITE PAPER

One of the most surprising and also disturbing aspects of the proposals contained in the White Paper, entitled "Unemployment Insurance during the 1970's" consists unquestionably of the silence regarding the cost of the proposed reforms.

By "cost of the proposed reforms", we mean the contributions that employees and employers will have to pay henceforth, as well as the taxes that will be levied by the government to be able to face its obligations when unemployment exceeds 4% of the total labor force.

All that the White Paper tells us concerning the cost of this scheme, is that "the contributions paid by employers and employees subjected to the present scheme will be lower" (paragraph 12, p. 11) and there is a reference to tables 2 and 3 on page 13, where it is indicated that the contributions paid by employees as well as employers will be lower.

But nothing indicates what the total cost of the proposed reforms will be and there is no indication either as to the amounts to be paid by both employers and employees to the unemployment insurance fund.

#### Present cost in the manufacturing industry

To have an idea of the proposed reforms in relation to their cost, one must first of all make a comparison between



the contributions paid today and those that will be paid when the new scheme is implemented. An index of the present costs is shown on page 20 of Cat. 72-516 (December 1969), entitled: "Cost of the Labour in the Manufacturing Industry 1968". At the item "Unemployment Insurance", one discovers that in the manufacturing industry, the cost of contributions per employee amounted to \$48.00 in 1968, representing 0.8% of the gross wages.

For the employers in the manufacturing industry, the weekly cost of unemployment insurance is therefore \$0.91.

As the employees pay the same amount as the employers, the cost for the employees also averages \$0.91 per week.

#### Contributions in 1967

The 26th annual report of the Unemployment Insurance Commission published in 1969 for the financial year ending on the 31st March 1967, shows on page 69, the contributions paid by employers and employees during the year.

Employers and employees have paid to the Unemployment Insurance Fund, the sum of \$343,800,000. It remains to be seen what amount employers and employees would have paid under the new scheme as proposed in the White Paper.

According to this scheme, for employees earning less than \$100. per week, the contributions will vary between \$1.06 and \$1.32, or a weekly average of \$1.19.

Now, according to the publication "Fiscal Statistics", 1969 edition, where the analysis of the income tax returns of private individuals for the year 1967 is shown, some 5,365,269 returns indicate an income below \$5,200. for the year or an income below \$100. per week.

Assuming that all or about all of these individuals were subjected to the new scheme and that their average contribution was \$0.80 per week or \$41.00 per year, these individuals would have paid in 1967, the sum of \$223,195,190. to the unemployment insurance fund. During this same year, there were 2,768,426 returns showing incomes of more than \$5,200. per year or higher than \$100. a week.

If their average contributions to the unemployment insurance fund had been \$1.19 per week or \$61.88, as proposed in the White Paper, they would have contributed the sum of \$171,310,200. in 1967.

This means that if all private individuals had contributed in accordance with the White Paper, they would have paid a total of \$394,505,391.

But as professionals, autonomous workers, merchants, etc, are not subjected to the Unemployment Insurance and we must restrict ourselves to wage-earners alone or business and institution employees, employees of the various governments and other non-classified employees, we discover that employees represent 83.5% of all private individuals who have submitted an income tax return.

Consequently, and roughly speaking, employees would have contributed in 1967 the sum of \$329,412,001. to the unemployment insurance fund, on the basis of the White Paper, or an amount almost equal to the total of the combined contributions paid by employers and employees, that same year.

#### The Employers' share

We have seen above that the employers' average contributions in the manufacturing industry, had been \$48. per year or \$0.91 per week, for the year 1967.

Well then, the provisions in the White Paper stipulate that the group of employers who have a low percentage of unemployment, will pay weekly between \$0.71 and \$0.88 per employee; that the group of employers who have the highest percentage of unemployment,

will have to pay between \$1.42 and \$1.76 per week and per employee, or practically the double of the 1967 average; that the group of employers in-between the first two groups, would have to pay from \$0.99 to \$1.23 per week and per employee.

#### The Government's Share

If the government's share in support of the unemployment insurance fund, was easily calculated under the previous scheme, it is now practically impossible to find out what the State will have to pay under the proposed scheme.

In conclusion, employees will pay in total nearly the double of the amount they paid in 1967; employers will pay almost the same for the first category, and practically the double for the other two categories, whereas the taxpayers can expect an increase in their income tax when unemployment exceeds 4% of the labour force. Since three years, unemployment exceeds that percentage and in some areas, it is practically the double of 4%.

Consequently, substantial increases in taxes can be forecasted.

The White Paper is also silent on the government's share in providing assistance to the unemployed.

Under the present scheme, that share can be easily calculated. Ottawa pays 20% of the contributions and defrays the scheme's administrative expenses.

Under the new scheme, the State will alone pay the costs should the rate of unemployment exceed 4%, and also the additional cost of the benefits under phases 1 and 2, and the first part of phase 3.

Moreover, when the regional rate exceeds 4% and does exceed by more than 1% the national rate, the State will take over, in addition to the expenditures previously mentioned, the benefits under phase 5, for another 18 weeks.



Tables 7 and 8 shown on page 36 of the Canadian Statistical Year-Book of July 1970, indicate the number of unemployed per region, as well as the rate of unemployment per region.

It can be seen that the rate of unemployment exceeds the norms proposed in the White Paper, for the Atlantic and Quebec regions.

SECTION 4  
TABLES 7 and 8

36

July 1970

moenne mensuelle ou mois	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.
1968	47	145	104	39	47					
1969	49	158	95	39	42	4	3	3	3	3
Non-unseasonalized figures					Seasonalized <sup>2</sup>					
1968 A 20	63	175	107	40	51	45	146	98	34	49
M 18	44	134	104	36	48	45	130	116	40	51
J 22	37	143	129	36	50	51	154	111	47	52
J 20	37	130	120	41	43	50	147	115	46	50
A 24	35	124	89	31	40	52	151	99	47	50
S 21	28	99	73	26	36	47	141	101	43	48
O 19	34	113	75	24	42	51	149	104	40	47
N 16	40	134	82	35	47	49	159	102	36	46
D 14	45	152	87	45	44	47	161	95	37	42
1969 F 18	63	187	111	53	53	43	150	86	36	40
F 15	66	186	116	52	53	44	142	93	36	43
M 22	67	190	99	48	44	45	142	82	36	40
A 19	67	182	100	42	41	48	152	92	37	39
M 24	52	166	97	33	38	52	161	108	37	40
J 21	41	152	121	33	36	56	163	104	42	38
J 19	42	139	96	38	34	56	158	92	42	40
A 23	38	138	83	26	33	56	168	93	39	42
S 20	32	124	68	22	33	53	177	95	36	44
O 18	34	135	73	32	40	51	177	100	53	45
N 15	40	142	82	41	48	49	171	102	42	47
D 13	46	152	95	44	46	49	161	104	36	44
1970 J 17	62	178	124	60	61	42	143	96	40	46
F 21	68	195	136	70	57	46	148	109	49	46
M 21	67	206	141	69	59	45	154	117	52	54
A 18	66	203	145	72	58	48	169	134	64	55
M 23	44	201	132	64	72	46	194	146	71	75

1 See reference 1, table 3      2 See reference 2, table 4      Source: Bulletin of the Labour Force (71-001F) BFS

TABLE 8: Rate of Unemployment by Region<sup>1</sup> (percentage)

moenne mensuelle ou mois	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.
1968	7.3	6.5	3.5	3.0	5.9					
1969	7.6	6.9	3.1	2.9	5.0	4	3	M.D.C. 3	3	3
Non-unseasonalized figures					Seasonalized					
1968 A 20	10.2	8.0	3.8	3.1	6.6	7.1	6.6	3.4	2.6	6.2
M 18	6.8	6.1	3.6	2.7	6.1	7.0	5.9	4.0	3.1	6.5
J 22	5.6	6.2	4.2	2.7	6.1	7.9	6.8	3.8	3.6	6.5
J 20	5.4	6.4	3.9	3.0	5.1	7.7	6.6	3.9	3.5	6.3
A 24	5.1	5.3	2.9	2.3	4.8	8.0	6.7	3.4	3.5	6.2
S 21	4.3	4.4	2.5	1.9	4.5	7.2	6.3	3.4	3.2	6.0
O 19	5.2	5.0	2.5	1.8	5.3	7.9	6.6	3.5	3.0	5.9
N 16	6.2	6.0	2.7	2.6	5.8	7.6	7.0	3.4	2.7	5.7
D 14	7.1	6.8	3.0	3.4	5.4	7.3	7.2	3.2	2.7	5.1
1969 F 18	10.1	8.4	3.8	4.0	6.7	6.6	6.6	2.9	2.7	4.9
F 15	10.5	8.4	3.9	3.9	6.6	6.7	6.3	3.1	2.7	5.3
M 22	10.8	8.5	3.4	3.7	5.5	6.9	6.2	2.7	4.9	4.9
A 19	10.5	8.0	3.3	3.2	5.0	7.3	6.6	3.0	2.7	4.7
M 24	7.8	7.2	3.2	2.4	4.5	7.9	7.0	3.5	2.7	4.7
J 21	6.1	6.5	3.0	2.4	4.1	8.5	7.1	3.4	4.4	4.4
J 19	6.0	5.8	3.0	2.7	3.9	8.5	6.9	3.0	3.1	4.9
A 23	5.5	5.8	2.6	1.8	3.8	8.5	7.3	3.1	2.9	5.1
S 20	4.9	5.4	2.3	1.6	3.9	8.2	7.7	3.1	2.7	5.2
O 18	5.2	5.9	2.4	2.4	4.7	7.8	7.7	3.0	3.9	5.3
N 15	6.2	6.3	2.7	3.1	5.6	7.6	7.4	3.4	3.1	5.5
D 13	7.2	6.7	3.1	3.3	5.5	7.5	7.0	3.4	2.7	5.2
1970 J 17	10.0	8.0	4.2	4.6	7.3	6.5	6.3	3.2	3.0	5.3
F 21	11.0	8.7	4.5	5.3	6.7	7.1	6.4	3.6	3.6	5.3
M 21	10.8	9.2	4.6	5.2	7.0	6.9	6.7	3.8	3.8	6.2
A 18	10.4	8.9	4.7	5.4	6.6	7.4	6.3	4.7	4.7	6.2
M 23	6.6	8.6	4.2	4.5	8.1	6.7	8.4	4.6	5.1	8.5

<sup>1</sup> Unemployed in percentage of the labour force in each region.

Owing to differences in balance, a simple average of the regional rates will not give, on page 7, the unseasonalized rate in Canada, nor the non-unseasonalized rate on table 3.

Source: Bulletin of the Labour Force (71-001F) B.F.S.

Here is the number of unemployed, the benefits paid and the number of weeks of unemployment for Canada during 1969.

COST OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE IN 1969C A N A D A

	<u>Number of Payees</u>	<u>Amount of Benefits Paid</u>	<u>Number of weeks</u>
Jan.	501,900	61,239,268.	2,007,684
Feb.	536,200	67,393,894.	2,144,751
March	526,100	66,440,570.	2,104,542
April	392,200	61,890,539.	1,961,217
May	423,400	52,848,540.	1,693,786
June	208,100	26,496,493.	832,559
July	155,700	24,787,402.	778,677
Aug.	218,600	27,745,072.	874,533
Sept.	165,600	24,008,143.	745,235
Oct.	174,400	25,526,510.	784,836
Nov.	192,800	27,554,617.	830,657
Dec.	195,300	33,060,495.	976,391
TOTAL	3,690,300	498,991,543.	15,734,868

Source: B.F.S. Cat. 73-001, Jan. to Dec. 1969.

Ottawa pays all additional charges when the rate of unemployment exceeds 4%.

As in 1969, the rate of unemployment in Quebec has reached 6.9 compared to a rate of unemployment of 4.6 for the whole of Canada, Ottawa has paid all unemployment charges in Quebec for a theoretical maximum of 18 weeks of benefits per unemployed. In addition, Ottawa should pay all charges if unemployment should exceed 4% in the whole country, up to 5% for a maximum of 12 weeks under phase 4.

Besides, the cost of benefits paid to the unemployed in Quebec during 1969, is given hereunder:



COST OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE IN 1969Q U E B E C

	<u>Number of Payees</u>	<u>Amount of Benefits Paid</u>	<u>Number of weeks</u>
Jan.	150,900	18,525,899.	603,506
Feb.	178,400	22,589,295.	713,703
March	160,200	20,734,228.	640,680
April	126,200	20,715,290	634,534
May	142,300	18,400,555.	569,255
June	70,700	9,173,403	282,752
July	53,000	8,568,862	265,052
Aug.	75,200	9,520,260	300,696
Sept.	55,700	8,021,157	250,730
Oct.	61,700	8,910,915	277,677
Nov.	62,700	8,879,070	268,611
Dec.	60,800	10,307,729	303,882
TOTAL	1,198,500	164,346,663	5,111,078

Source: B.F.S. Cat. 73-001, Jan. to Dec. 1969

We may therefore assume that Ottawa will have to increase its taxes considerably to be able to cope with the forecasted expenditures when the national rate of unemployment exceeds 4% and the regional rate of unemployment is by 1% above the national rate.

## APPENDIX A-27



POST OFFICE BOX 84 — ST. CATHARINES — ONTARIO — CANADA

YOUR REF.

OUR REF.

September 1, 1970.

The Standing Committee on Labour  
Manpower and Immigration,  
c/o Miss S. Sirpaul, Clerk,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear Sirs:

Under Sickness Benefits

Employees who stop work because of illness now draw "Sickness and Accident" paid as a fringe benefit. It appears to us that under the proposed U.I.C. plan the employee would draw -

\$60.00 weekly S & A for 26 weeks

66.00 weekly U.I.C. for 15 weeks

\$126.00

Presuming normal income of \$100.00 weekly there's a great likelihood to remain at home!

Despite the proposed interviews to avoid abuse it will remain a problem and expense to companies since they will pay contributions for all personnel irrespective of salary. To meet additional expense incurred individuals will expect increased remuneration.

Some cost may be recovered if the contribution rate goes down but the labour force will also be looking for any reduction and will likely include it in their demands.

In the final analysis increased benefits means increased costs and companies will eventually have to pay these costs, either directly or by increased wages.

Respectfully submitted,

G. R. Wooll,  
Managing Director,  
GENAIRE (1961) LIMITED

GRW/jg  
1-8

**APPENDIX A-28**

Memorandum by The Honourable W. J. Keough, Minister of Labour for Newfoundland, on the White Paper entitled "Unemployment Insurance in the 70's".

I have no intention in this Memorandum of dealing with the White Paper in detail.

I have made no effort to deal with its possible total impact - as it will affect the Canadian Nation - since such comprehensive knowledge is not available to me.

In fact I do not have the total knowledge to estimate the total impact the White Paper will have on the Province of Newfoundland.

However, I put forward the following opinion.

Should the White Paper for "Unemployment Insurance in the 70's" be implemented Newfoundland stands to gain substantially.

We could lose benefits only if the national unemployment level drops below 4%.

My realistic estimate is that in Newfoundland we will be fortunate if we can ever generate enough new jobs to get our level of unemployment down to 7 - 8%.

The proposed new Scheme offers nothing but more unemployment insurance input.

We must not therefore look a gift horse in the face.

The White Paper proposes an advantage in social assistance to unemployed workers in the form of a guidance program of reabsorption into the work force and provisions for stabilizing regional economic conditions.

Our reaction to the White Paper is one of approval. The proposed Plan provides sound guide lines that, if followed, should ensure improved benefits for those who require them and a new perspective in co-ordinating services



provided by other Government Agencies.

The Department of Labour of the Government of Newfoundland has no direct involvement in Unemployment Insurance per se. However, it has a profound interest in its socio-economic implications. Our Department of Labour is continuously concerned with the levels of employment in the Industrial Sector of this Province as well as the employment levels of seasonal workers and fishermen engaged throughout the various regions of the Province. Levels of employment throughout Newfoundland are frequently affected by conditions over which this Province has little control, (an instance is the tight-money controls recently imposed) and because of this we are influenced, to a considerable degree, by conditions of work and economic factors which affect unemployment levels in other regions of Canada. Consequently, Unemployment Insurance is of particular concern to us and we are very much concerned with any proposed change in the existing Arrangement.

The Proposal as outlined in the White Paper has a number of features which are of particular interest to this Province. Some will have immediate benefits. Others will be beneficial over the long run.

The concept of changing the current Arrangement from one of Total Welfare to one larded with social benefit aspects (i.e., maternity and retirement benefits) as well as provisions for channelling and giving Manpower Training to individuals is a particularly important feature.

Many of our workers are unskilled or semi-skilled and any program, whether assisted under the new Proposal or through some other government agency cannot but help have a direct influence on our employment level.

It would appear that for the Plan to be successful the 5 phases of operation as outlined would have to be rigidly implemented and controlled for optimum benefit to be achieved.

Our fishermen are now covered but it is the intention of the new Plan that only those employees who are not self-employed will remain covered. Apparently, our fishermen have been categorized as self-employed and will be eventually dropped from the current Scheme. We remind the Committee of the implications such a change-over will have and we must urge that the Government of Newfoundland be given a categorical assurance that until other viable alternative coverage for fishermen has been devised and is in successful operation fishermen should not be put at less advantage than they now enjoy. We would prefer not to have a revolution on our hands in this respect.

The emphasis which has been placed on the economic and psychological insecurity brought about by technological change facing white collar workers and professionals is considered to be more imagined than real so far as this Province is concerned. There does not seem to be any possibility that civil servants and teachers and those in the professions will suffer any tangible reduction of employment in the foreseeable future as a result of job redundancy. The point has been raised with me that the extension of the Unemployment Insurance Plan to cover these workers is placing an added financial burden on them which, to a degree, should be spread more equitably

among the taxpayers of Canada. In our view job security among civil servants, teachers and professional people is relatively secure. However, a moral obligation would seem to exist to have them contribute to the Plan in the interests of their less fortunate fellow Canadians.

Since the aim is universality of coverage there is justification in spreading the cost of this Plan among all tax payers. I do not see why an extra burden should not be imposed on all groups who may not have the degree of insecurity envisaged in the White Paper.

At the same time there is concern among workers whereby the Federal Government proposes to remove its present obligation to contribute to the Unemployment Insurance Fund and place an added burden on other groups. Why does the Federal Government have to get out from under - until the 4% national unemployment level is reached?

In a Province such as ours where unemployment levels have peaked to 15.3% of the employable work force (the average level of unemployment for 1969 was 10.3%) the non-monetary features of the scheme, as distinct from financial benefits, have special significance. The provision of referral services by other government agencies, envisaged in the Plan, would have to be carefully co-ordinated in order for the entire Plan to be effective.

Our Province with its many isolated communities, problems of seasonal unemployment and the special case of fishermen, may all contribute to posing a major problem for implementing an effective referral service program. Under such circumstances levels of employment will fluctuate considerably depending on a variety of factors, and it is difficult to determine with any reasonable degree of certainty, how the variety of services proposed to supplement



the new Scheme can be made available to the vast majority of our non-urban work force. The Plan is to be premised on the condition that financial benefits cease when a worker cannot avail of referral services offered to him. Isolation, problems of mobility, proximity to suitable training centres, etc. all contribute to the difficulty of reorienting these workers to meet changes envisioned by the Plan.

In Newfoundland we have particular problems that do not exist elsewhere in Canada and which may create unwarranted hardships for persons directed to take advantage of certain referral services. The Scheme should be flexible enough to ensure that persons who may find themselves in such circumstances would not be unjustly penalized.

It must be remembered that persons suffering from malnutrition may have to shank's mare it to U.I.C. and Welfare Officers - and it would not look good for Newfoundland and Canada if one or more were to perish in a ditch on the way to seek assistance.

Unless the referral services are properly correlated with financial benefits it is unlikely the Plan can attain the overall success anticipated.

Viewed in its totality, however, the Proposal would seem to be to Newfoundland's advantage.

The Government of Canada proposes not to contribute to Unemployment Insurance until the national unemployment level exceeds 4% of the employable work force. For the foreseeable future Newfoundland will be fortunate to have anything less than a 7-8% level.

I should re-emphasize that adequate coverage for our fishermen is of paramount concern to us.

31 August, 1970

## APPENDIX A-29

## Provincial Treasurer

Legislative Building,  
Regina, August 31, 1970

Miss Santosh Sirpaul,  
Clerk of the Standing Committee on  
Labour, Manpower and Immigration,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear Miss Sirpaul:

I thought it advisable to officially inform you of the Government's position on the White Paper on Unemployment Insurance. I hope that the points I wish to make will be straightforward and, hence, I do not feel that it will be necessary for me to appear before your Legislative Committee.

Our Government agrees that coverage under the Unemployment Insurance Act should be broadened. The kind of employer should not be the determining criterion as far as eligibility for unemployment insurance is concerned.

We can agree with the White Paper when it indicates that even for traditionally stable occupations such as nursing, teaching, and the public service, that "supply may become greater than demand; austerity measures can cause redundancy; technological change can cause an interruption of earnings while workers learn new skills or become reabsorbed in different occupations".

However, our Government does not agree that the ceiling on eligibility should be removed. While we might agree that a \$7,800 ceiling is no longer relevant, we do feel that the concept of putting a ceiling on eligibility has merit. It is our contention that people in the upper income class have valuable experience and training which permits a mobility in employment which renders unemployment insurance unnecessary.

The proposals put forward in the White Paper dealing with extended coverage will, no doubt, make the plan more economically viable in that low risk employees will be grouped with the high risk employees which are presently in the plan. However, this is being done at the expense of people who will probably never benefit from the extended coverage because they will have either little chance of being unemployed or are in a position to obtain employment readily if they do become temporarily unemployed.

It is our feeling that if we as governments want to subsidize the unemployment insurance fund, let's do it honestly, by appropriating public funds, rather than by including people in the plan, on a compulsory basis, who will never reap the benefits of such an inclusion.

In closing, I would like to thank you for this opportunity to present our Government's point of view on the White Paper on Unemployment Insurance.

Yours sincerely,

D. G. Steuart



## APPENDICE A-20

Ce mémoire sur l'assurance-chômage au cours des «années 70» est présenté au comité permanent de la Chambre des communes sur le travail, la main-d'œuvre et l'immigration par Johnson & Higgins Willis Faber Ltd., octobre 1970.

## Introduction

Depuis 1947, la société Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. est au service de l'industrie, des syndicats, des organismes et des divers secteurs gouvernementaux du Canada; elle les assure de ses conseils sur les régimes d'assurance-sociale des employés ainsi que de ses services d'actuaire.

Parmi son personnel, elle compte des membres de la société des actuaires et des conseillers juridiques spécialistes des régimes d'assurance sociale.

La société Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. a contribué à la création, au développement et à la gestion de toutes sortes de régimes d'assurance sociale concernant les employés et elle s'est toujours placée sur un plan totalement neutre et indépendant lorsque, dans chacun des cas, elle a recommandé la source de financement qui lui semblait la plus appropriée.

A la demande de ses clients, Johnson & Higgins Willis Faber Ltd. a rédigé une étude critique et générale du Livre blanc sur «L'assurance-chômage au cours des années 70; le présent mémoire traite uniquement des indemnités pour privation de revenu.

## Ce que nous proposons

Notre analyse du Livre blanc sur «Le chômage au cours des années 70» met en évidence les nombreuses contradictions qu'il renferme sur des questions générales et de détail; toutefois, nous l'approuvons dans son ensemble.

Un régime efficace d'assurance-chômage doit être plus qu'une simple assistance; il doit assurer le réemploi de façon satisfaisante, soit dans la même région et dans le même domaine de qualifications, soit dans une autre région ou par l'intermédiaire d'un recyclage.

- Les employeurs du secteur privé ne sont pas prêts à octroyer ces prestations.
- Ces prestations sont primordiales et représentent une dépense déjà difficile à absorber par le personnel du gouvernement.
- Toute prestation supplémentaire constituerait une charge inutile.

A notre avis, la loi sous sa forme définitive devrait admettre un changement important, à savoir:

- Le droit pour un employeur d'octroyer, à titre privé, des prestations prévues par la Loi pour privation de revenu résultant d'une maladie qui s'est déclarée alors que la personne était employée.*
- Les prestations octroyées aux personnes privées de leurs revenus à la suite d'une maladie qui s'est déclarée au cours de la période où elles étaient employées nécessitent nullement la participation active du gouvernement. Après que la loi aura fixé des taux, nous sommes persuadés que la gestion la plus efficace se fera par les employeurs du secteur privé. Ce dernier assure volontiers le financement de tous les régimes d'assurance contre les accidents du travail; l'inter-

vention des organismes gouvernementaux n'est donc pas nécessaire. En conséquence, nous recommandons que les subsides du gouvernement ne soient accessibles qu'à ceux qui en ont besoin ou qui désirent s'en prévaloir, mais que tout employeur soit libre d'instaurer son propre régime de prestations légales.

La raison d'un taux minimum prévu par la loi.

Nous avons déjà exposé que si des prestations doivent être obligatoirement et universellement accordées pour privation de revenus résultant d'une maladie qui s'est déclarée lorsque la personne était au service d'un employeur, la meilleure solution est de fixer un taux minimum par une loi. Nos raisons sont les suivantes:—

(a) Des prestations d'assurance-chômage versées aux employés?

S'il s'agissait qu'un nombre important d'employés n'étaient pas actuellement couverts par un régime privé de prestations qui assurât la continuité de leur revenu en cas de maladie temporaire, il y aurait peut-être lieu d'instaurer un régime d'État. Les chiffres les plus récents montrent qu'à la fin de l'année 1968, 2,6 millions de personnes étaient couvertes par des assurances qui leur procuraient un revenu en cas de maladie si cette maladie s'était déclarée alors qu'elles étaient au service d'un employeur. D'après les chiffres des années précédentes, on s'aperçoit que chaque année, le nombre des personnes assurées a augmenté. Par ailleurs, de nombreuses personnes sont couvertes par des régimes d'assurance dont les fonds sont confiés à des sociétés de fiducie comme, par exemple, tous les employés du gouvernement fédéral, de nombreux fonctionnaires des gouvernements provinciaux, la plupart des enseignants et presque tous les employés qui adhèrent à un syndicat. En outre, naturellement, de nombreux employeurs qui n'ont pas de régime d'assurance garanti par une compagnie d'assurance continuent simplement à payer l'employé durant sa maladie. Puisque de si nombreux employés sont couverts par des régimes d'assurance privés, il est certain qu'une législation ne s'impose que dans les cas suivants:

- (i) pour protéger les employés qui ne sont pas couverts, et
- (ii) pour fixer les taux minimums que tous les employeurs devront respecter.

Le Livre blanc déclare que: «le régime proposé n'a pas pour but de remplacer les régimes publics et privés qui existent déjà dans ce domaine». En ce qui concerne les régimes privés, si cette déclaration se voulait prophétique, le problème n'était vraiment pas inspiré! On peut concevoir que l'État obligerait le maintien de ces régimes privés actuellement en vigueur. On peut également concevoir que les employeurs déjà assujettis à un régime d'assurance-maladie garanti ou non par une compagnie d'assurance, objecteront que le fait de cotiser à deux régimes est trop onéreux et irréalisable. On peut s'attendre à ce que de très nombreux employeurs mettent tout simplement fin à leur régime privé. Pire encore serait l'éventualité que de nombreux employeurs, à l'instar du gouvernement, considèrent toute personne malade comme étant en chômage et appliquent ce raisonnement à tous les autres avantages marginaux qu'ils lui octroient, à savoir: assurance de groupe, indemnisation en cas de

décès ou de perte d'un membre résultant d'un accident, régime de pension, indemnisation pour privation de revenus portant sur une longue période, indemnisation de santé, etc.

b) Conséquence néfaste d'un régime supplémentaire

A notre avis, le montant total de l'indemnisation versée à un employé devrait toujours être sensiblement inférieur au salaire net qu'il touchait lorsqu'il était au service d'un employeur. L'État supprimerait tout désir de reprendre le travail s'il proposait un régime d'assurance qui s'ajouterait à la plupart de ceux qui existent déjà. Une législation fixant un taux minimum assurerait des prestations satisfaisantes de la part des employeurs.

c) Coût des indemnisations versées aux employés pour privation de revenus

Les prévisions portant sur le coût des prestations versées aux employés pour privation de revenus, dans le cadre du régime proposé, sont effrayantes. Il est difficile d'obtenir des statistiques à ce sujet mais on peut faire une estimation de ces dépenses en comparant les deux types de régimes privés actuellement en vigueur:

(1) Régimes garantis par l'employeur: Nous avons constaté auprès de nos clients qu'un régime privé d'assurance-maladie non garanti par une compagnie d'assurance revient entre 2 p. 100 et 2½ p. 100 du montant du salaire versé à l'ensemble des employés, pour assurer un niveau raisonnable de prestations calculées en fonction des gains à verser pour une période allant de 6 à 52 semaines de maladie.

(2) Régimes garantis par une compagnie d'assurance: Le taux des primes exigées par une compagnie d'assurance s'étage entre 1/3 p. 100 et 1½ p. 100 du montant des salaires versés à l'ensemble des employés pour assurer des prestations payables à partir du troisième jour de la maladie et pendant une période maximum de 52 semaines.

D'après ces chiffres, on peut déduire que le prix de revient d'un régime étendu à l'ensemble de la population active pourrait difficilement être inférieur à ½ p. 100 du montant global des salaires. En admettant que ½ p. 100 du revenu de chaque employé corresponde au prix de revient par personne de ce régime d'assurance-maladie et en admettant que le salaire moyen par personne soit de \$5,473.00 (ce chiffre étant celui de l'année 1968), le prix de revient d'un tel régime serait de \$177,872,000. On remarquera qu'il s'agit là d'une évaluation prudente. Par ailleurs, les frais de gestion ne sont pas inclus dans cette prévision et ils monteront forcément en flèche avec l'admission de centaines de milliers de nouveaux bénéficiaires. Compte tenu des frais de gestion et de la hausse des revenus individuels depuis 1968, il serait plus réaliste d'estimer la dépense à \$280,000,000.

Tenant compte d'un montant maximum de cotisations de la part des employés et des employeurs, comme nous avons prévu une augmentation du revenu annuel brut en provenance des nouveaux adhérents (soit 1,160,000 personnes) de 167 millions de dollars, les auteurs du Livre blanc n'ont probablement pas envisagé la disparition des régimes privés d'assurance contre la privation de revenu.

L'État propose donc un régime destiné à couvrir des employés qui, pour la plupart, sont déjà couverts et nous prévoyons qu'à l'origine, le coût annuel s'élèvera à environ 280 millions de dollars avec un simple transfert de responsabilité passant du secteur privé à l'État. Certes, pour résoudre le problème d'une minorité qui ne bénéficie pas encore des prestations versées pour privation de revenus, il faudrait instaurer une loi obligeant tous les employeurs à verser un minimum d'indemnités pour maladie. Cette solution que nous proposons résoudrait un problème social, donnerait aux employeurs la responsabilité de la gestion et inciterait ainsi les employés à reprendre leur travail.

## APPENDICE • A-21.

La Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec (U.C.C.)

Le 22 octobre 1970.

Messieurs les membres du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

En tout premier lieu, nous tenons à remercier le comité de nous avoir invité à présenter, ce que nous nous permettons d'appeler nos doléances sur le Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage dans les années 70».

Il serait peut-être utile pour débiter de situer notre organisme.

La Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec englobe quelque 15,000 travailleurs forestiers et employés de scieries, groupés dans 8 syndicats répartis dans la province de Québec.

Notre Fédération est de plus affiliée à l'U.C.C. qui groupe 55,000 producteurs agricoles dans le Québec.

Les doléances que nous présentons aujourd'hui ne s'appliquent qu'aux travailleurs forestiers et employés de scieries, les producteurs agricoles étant considérés comme des travailleurs indépendants, la loi de la C.A.C. ne les touche à peu près pas.

L'ensemble des recommandations énoncées dans le Livre blanc, quand elles seront totalement en application, marqueront un progrès important car elles permettront aux travailleurs qui doivent subir des périodes de chômage de se voir assurer un revenu de beaucoup supérieur à ce qu'ils retirent présentement et peut-être également de stabiliser l'emploi dans certain secteur industriel et cela tout en diminuant leurs contributions.

Le point sur lequel la Fédération n'est pas d'accord et à laquelle elle s'oppose énergiquement est le suivant «les deux semaines de carence», dont voici les principales raisons:

Considérant que les membres de la Fédération sont à 99 p. 100 des employés saisonniers;

Considérant que la Fédération ne prévoit pas, au moins pour la prochaine décennie la possibilité pour les travailleurs forestiers et employés de scieries de devenir des employés à plein temps pour toutes sortes de facteurs;

Considérant que les travailleurs forestiers et les employés de scieries ont déjà un revenu annuel inférieur à la moyenne;

Considérant que ces mêmes salariés sont déjà pénalisés, dû au fait qu'ils sont toujours assurés à l'avance de subir pendant l'année une période de chômage, période qui varie considérablement d'une année à une autre et d'une région à une autre (mise à pied de 3 et 7 mois).

Pour les motifs énumérés précédemment la Fédération insiste énergiquement pour que les travailleurs forestiers et employés de scieries, dès leur mise à pied, soient assurés d'un revenu qui leurs permettent de pouvoir continuer à vivre convenablement, et cela dès leur première journée de chômage. Ici, nous excluons les mises à pied pour quelques jours dû par exemple, aux dangers d'incendie en forêt, ou aux pluies trop abondantes qui nécessitent un arrêt temporaire des opérations (2 ou 3 jours).

De plus la Fédération soumet à votre attention le point suivant: que le calcul des gains pour fin d'assurance-chômage d'un employé à la pièce dans les opérations forestières soit fait sur la totalité de ses gains au cours d'une saison d'opération, divisée par le nombre de semaines travaillées dans le cours de cette même saison d'opération. Ceci afin de lui permettre de retirer le maximum de bénéfices auquel il a droit.

La méthode actuelle dont se sert certains employeurs est injuste et pénalise les employés forestiers à la pièce.

La Fédération insiste fortement pour que vous étudiez attentivement les deux points que nous avons soumis à votre attention et que vous y donniez suite.

En terminant, la Fédération compte que le comité fera sienne les deux recommandations contenues dans ce document, lesquelles contribueront grandement à alléger ce fardeau que constitue le chômage saisonnier pour 99 p. 100 de nos membres.

Nous vous remercions, messieurs les membres du Comité de nous avoir entendus.

La Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec (U.C.C.)

M. Raymond Denis, président,

M. Jean-Marc Vaillancourt, vice-président,

M. Lionel Duguay, secrétaire général.



## APPENDICE -A-22-

Association canadienne des Distributeurs de matériel  
(Canadian Association of Equipment Distributors) 77  
rue Metcalfe, suite 705, Ottawa 44, Ontario. (613)  
233-3474

Le 10 septembre 1970.

M. David Weatherhead, député  
Président du Comité du travail,  
de la main-d'œuvre et de l'immigration  
Chambre des communes  
Ottawa (Ont.)

Monsieur le député,

Notre Association désire présenter des observations à votre Comité relativement aux propositions contenues dans le Livre blanc de l'honorable Bryce Mackasey intitulé «L'assurance-chômage au cours des années 70.»

Notre Association assure depuis vingt-huit ans des services aux entreprises et aux sociétés qui s'occupent de la distribution d'appareils et de matériel destinés à l'industrie de la construction, et qui sont vendus à des utilisateurs au Canada; ces utilisations sont essentiellement composées de constructeurs de routes et d'entrepreneurs généraux, d'entreprises d'exploitation des bois, de l'industrie minière, de municipalités et d'organismes à d'autres niveaux de gouvernement. Il existe environ 150 membres titulaires de ce genre, et outre ce groupe pour lequel notre Association avait été, à l'origine, créée nous bénéficions du sociétariat connexe de 120 fabricants de matériel, éditeurs de revues professionnelles et compagnies de finance.

Les derniers chiffres publiés par le Bureau fédéral de la statistique révèlent que le chiffre d'affaires dans notre secteur de l'industrie du matériel atteint environ \$650,000,000 par an.

Avant de présenter nos observations sur le Livre blanc, nous aimerions tous exprimer notre satisfaction sur le fait que le gouvernement a exposé ses projets au moyen du Livre blanc, ce qui permet aux organismes intéressés tels que le notre d'exposer leur point de vue.

Nous sommes tout à fait d'accord sur le fait que le régime d'assurance-chômage a besoin d'une mise à jour et d'une révision. Mais nous nous inquiétons du fait que les propositions contenues dans le Livre blanc dépassent largement, semble-t-il, le domaine de l'assurance pure et entrent dans le cadre du bien-être. Par exemple, nous ne voyons pas quels avantages peut présenter l'inclusion de prestations par suite de maladie ou de grossesse dans ce qui, à notre avis, doit être rigoureusement un programme conçu pour protéger contre le chômage, en se fondant sur le fait que le demandeur est apte au travail mais ne peut pas en trouver.

Tout comme de nombreux autres groupes de contribuables nous sommes inquiets, de l'augmentation continue du taux des dépenses de l'État et des charges fiscales qu'il a créées sur l'économie en général. Nous comprenons qu'il est prévu qu'à long terme ce nouveau régime doit couvrir ses frais au moyen des cotisations des employeurs et des employés, et que le gouvernement fédéral ne participera à son financement que lorsque le taux de chômage dépassera 4 p. cent. Nous regrettons que le Livre blanc ne contienne pas de projection financière

qui permette de comparer les coûts actuels suivant la formule de répartition 40 p. cent—40 p. cent—20 p. cent à ceux qui nous sont aujourd'hui proposés. Il nous est difficile de concilier le fait qu'il puisse y avoir de substantielles réductions des cotisations de tous les travailleurs, des réductions probables de celles des employeurs de certaines catégories tout en assurant de substantielles augmentations des taux des prestations et une réduction importante du délai de carence, avec l'augmentation de demandes de prestations qui en résulte. Bien que sur le plan social nous n'ayons pas de grosses objections à l'application universelle du régime, il nous est difficile de croire que les cotisations de 1,160,000 personnes supplémentaires (pour la plupart à des taux sensiblement réduits) permettront de financer la forte augmentation des prestations. Nous espérons que votre Comité insistera pour que soient donnés des chiffres qui jettent quelque lumière à cet égard.

Ce qui nous inquiète ici est évidemment la charge totale imposée à l'économie par ce qui, en fait, doit constituer une dépense beaucoup plus importante pour quelqu'un, à un moment ou l'autre.

Nous sommes très inquiets des nouvelles incitations à passer et à éviter le travail qui, semble-t-il, figurent dans les nouvelles propositions. Loin de renfermer des indices de toute intention énergique de réprimer de plus près les abus bien connus qui se produisent avec le régime actuel, les nouvelles propositions permettront vraisemblablement à ceux qui sont allergiques au travail de bénéficier d'un régime plus généreux que jamais. Nous estimons que le projet qui consiste à exiger 8 semaines de cotisations au cours d'une période de 12 mois pour ouvrir droit aux prestations est tout à fait insuffisant pour justifier que le demandeur fait partie, de près ou de loin, des actifs. Étant donné que des gains aussi faibles que \$25 en 7 jours peuvent comprendre une semaine de cotisation, nous nous trouvons dans la situation suivant laquelle une personne qui n'a gagné que \$200 au cours d'une période de 12 mois (ce qui, compte tenu des taux actuels payés à la main-d'œuvre, peut ne représenter que 30 heures de travail en 12 mois) est censé être un authentique actif autorisé à bénéficier des prestations d'assurance-chômage «en qualité de nouvel inscrit au régime». Nous préférons de beaucoup que le Comité institue un délai de carence de 20 semaines, et que la procédure compliquée en cinq phases soit modifiée en conséquence.

Le point du Livre blanc sur lequel notre industrie trouve fortement à redire est la proposition de coter les employeurs pour déterminer le montant des cotisations qu'ils devront payer par employé. À notre avis, cette suggestion est injuste et injustifiée à un rare degré. Nous pensons qu'aucun employeur n'a besoin d'une compensation financière pour réduire ses mises à pied au minimum. Environ 50 p. cent du matériel qui passe entre les mains de nos membres est vendu à l'industrie de la construction, notamment pour des travaux de construction de routes et de ponts et d'importants travaux de génie civil. Il est bien connu que l'industrie de la construction dépend dans la proportion d'environ 40 p. cent des programmes pris en charge par le gouvernement à différents niveaux. Étant donné que le gouvernement fédéral, en particulier, agit sur l'activité de la construction afin d'influencer les tendances de l'économie, il n'est absolument pas raisonnable de pénaliser les employeurs



de la construction en raison de l'instabilité fondamentale de cette industrie provoquée par ces interventions. Du fait que notre groupement dépend si largement, pour sa subsistance, de l'activité de la construction, il s'ensuit que le compte des mises à pied des distributeurs de matériel est, dans une très large mesure, indépendant de leur volonté. Nous constatons que le principe de cotation des employeurs a été condamné par le Comité d'enquête de 1962 sur la Loi sur l'assurance-chômage, et nous sommes franchement stupéfaits de voir qu'il est à nouveau proposé. Nous insistons expressément pour que tout le principe de cotation des employeurs soit retiré des nouvelles propositions.

En conclusion, nous réitérons que nous sommes déçus du manque d'information donné dans le Livre blanc sur l'ensemble des répercussions financières qu'auront les propositions sur l'économie du Canada. Il reste à nous prouver qu'étant donné que (jusqu'à un taux de chômage de 4 p. cent) le gouvernement peut retirer sa participation de 20 p. cent, les demandeurs bénéficieront de prestations beaucoup plus généreuses, et que presque tout le monde, employeurs et employés, paiera moins. L'univer-

salité du régime est-elle la seule clé à cette projection impressionnante?

Il est possible qu'avec une réponse convaincante sur cette question, et avec des dispositions beaucoup plus évidentes et clairement indiquées en vue de supprimer les abus actuels et en puissance, nous pourrions admettre la plupart des propositions, mais ceci ne comprendrait en aucun cas le système de cotation des employeurs en fonction de leurs mises à pied. Nous estimons que ce système est beaucoup trop éloigné des réalités pratiques, qu'il est trop injuste à l'égard de notre secteur d'activité, et en vérité à l'égard de toute l'industrie de la construction, et que nous devons nous y opposer implacablement.

Nous suivrons avec un grand intérêt les délibérations et les activités des audiences de votre Comité sur le sujet et nous sommes sensibles à l'occasion qui nous a été fournie de vous exposer notre point de vue.

Veuillez agréer, Monsieur le Député, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,  
S. J. Van Flymen.

## APPENDICE -A-23-

L'Association canadienne des déménageurs, 141 ouest,  
avenue Laurier, Ottawa 4 (Ontario)

Prière d'adresser la réponse à  
Boîte postale 502  
Halifax (N.-É.)

Le 4 septembre 1970

Monsieur David B. Weatherhead, député,  
Président,

Et Messieurs les membres du Comité du travail, de la  
main-d'œuvre et de l'immigration

Pièce 538C, Chambre des communes  
Ottawa (Ontario).

Messieurs,

Objet: Livre blanc L'assurance-chômage au cours des  
années de 70

Le présent mémoire est présenté par le soussigné en sa qualité de président du Comité de la législation du travail de l'Association canadienne des déménageurs au nom de ladite association. L'Association canadienne des déménageurs représente la majorité des sociétés canadiennes qui s'occupent au Canada du déménagement à courte et à longue distance du mobilier et des effets de maison ainsi que de leur entreposage à court et à long terme.

Après un examen approfondi des propositions énoncées dans le Livre blanc, nous pouvons déclarer que nous admettons en principe les méthodes et intentions qui conduisent à ces très importants changements. Nous devons, toutefois, exprimer notre profonde inquiétude au sujet d'un aspect particulier de la teneur du Livre blanc, dont nous estimons qu'il aura un effet discriminatoire sur notre industrie. Il s'agit plus spécifiquement de la proposition de classer les employeurs selon le nombre de licenciements qu'ils connaîtront et de faire payer des cotisations considérablement plus élevées à ceux chez qui le licenciement dépasse la moyenne qu'à ceux chez qui les licenciements sont inférieurs ou égaux à la moyenne.

Dans l'industrie du déménagement et de l'entreposage, plus de 70 p. 100 du travail se fait durant les mois d'été, juin, juillet et août. Ce fait malheureux est évidemment dicté par le marché et certes indépendant de la volonté de l'industrie. Pour faire face à cette situation, toutes les sociétés doivent engager du personnel supplémentaire durant ces périodes de pointe, parfois jusqu'à 500 p. 100, et tout naturellement, doivent licencier en masse lorsque la demande diminue au cours du mois de septembre.

Cette main-d'œuvre provisoire d'été se recrute ordinairement parmi les étudiants des universités et parmi les éléments mis à notre disposition par le Centre de main-d'œuvre du Canada. Nous comprenons qu'on ne tiendra pas compte des étudiants des universités pour le calcul du nombre des licenciements mais, malheureusement,

nous ne pouvons nous contenter des étudiants des universités pour répondre à nos besoins, vu que de nombreux clients se répugnent à confier des biens qui leur sont chers à ce qu'ils considèrent être «de jeunes garçons». Les sociétés doivent consentir des dépenses considérables pour former ces aides temporaires, provenant des deux sources précitées, qui ordinairement et pour des raisons diverses ne sont habituellement plus à leur disposition l'année suivante pour répondre aux mêmes besoins. Nous ne doutons pas, par conséquent, que toute notre industrie sera classée dans la catégorie à coefficient de licenciement dépassant la moyenne et que nos cotisations hebdomadaires par employé seront fixées en conséquence.

Nous affirmons en tout respect que la situation de notre industrie en ce qui concerne les licenciements est tout à fait indépendante de notre volonté et sous la totale dépendance des forces du marché. En fait, si le public canadien répartissait plus équitablement ses déménagements sur toute l'année, et le client et l'industrie y trouveraient leur avantage grâce à une utilisation plus efficace et plus complète de la main-d'œuvre et du matériel. En tant qu'industrie, nous nous sommes efforcés, par un vaste programme d'information du public, de répartir cette charge sur une plus longue période de temps, mais sans grand succès, car la plupart des déménagements de famille se font en tenant compte des dates des trimestres scolaires.

À la page treize du Livre blanc, nous voyons que si l'on adopte cette proposition, les cotisations dues par les employeurs de notre industrie seront de 12 p. 100 plus élevées qu'elles ne le sont à l'heure actuelle et de 100 p. 100 plus élevées que dans les industries jouissant d'un coefficient de licenciement prétendument inférieur à la moyenne. Cette augmentation est très considérable et, compte tenu des conditions économiques actuelles, pourrait nous faire grand tort. Nous sommes d'avis que le régime prévu est discriminatoire vu qu'il pénalise une industrie qui occupe une partie non-négligeable de la population active du pays mais n'a aucun pouvoir sur le marché qu'il dessert.

Par conséquent, nous vous prions instamment d'étudier la question plus à fond et de trouver un régime de cotisations plus équitable et plus correct en vue d'alléger la situation précitée.

Nous voudrions remercier le comité de nous donner l'occasion de faire connaître notre point de vue et savons que notre exposé fera l'objet d'un examen juste et équitable.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de notre considération respectueuse.

Le président du Comité de la législation du travail,

L'Association canadienne des déménageurs,

Alan R. Abraham.

## APPENDICE A-24

**CANADIAN TELEPHONE EMPLOYEES' ASSOCIATION**  
**ASSOCIATION CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE**Résumé du mémoire sur l'assurance-chômage

Ce mémoire fut d'abord soumis en 1968 à la commission d'assurance-chômage. Il contient seulement deux propositions, qui sont toutes deux des principes fondamentaux et qui sont partiellement incorporées dans le Livre blanc.

Evaluation selon l'expérience

C'est l'opinion de notre syndicat que s'il faut s'occuper du chômage en taxant les industries et leurs employés, on devrait intégrer un élément quelconque "d'assurance" et de justice dans le projet en l'évaluant selon l'expérience. Selon les propositions du nouveau Livre blanc la contribution des employeurs sera rattachée à leur expérience de mises-à-pied. Nous sommes également d'avis que le taux de contribution des employés soit rattaché à l'usage qu'ils en font. Les emplois incertains ne sont plus reliés uniquement à la nature de l'industrie. Le chômage est très souvent le résultat de décisions délibérées du syndicat ou du patronat - ou des deux. Les risques ne devraient donc pas être partagés par les employés de Bell Canada dont le taux de salaire se rattache directement aux décisions responsables et honnêtes de la part de leur employeur et de leur syndicat.

Plafond des salaires

Le mémoire précise qu'il est ridicule de croire que le niveau du salaire influence la sécurité d'emploi. Nous proposons que le plafond des salaires soit aboli et que tous les employés partout, paient l'assurance-chômage.

**CANADIAN****TELEPHONE EMPLOYEES' ASSOCIATION****ASSOCIATION CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE**MEMOIRE SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE

Ce mémoire est soumis par l'Association Canadienne des Employés de Téléphone qui est inscrite par le ministère du travail du gouvernement fédéral comme un syndicat national affilié à AUCUNE autre organisation syndicale. Depuis 1944, elle détient le certificat de négociation pour représenter les techniciens et employés manuels du service de l'outillage, du département des ventes et des commis de Bell Canada. (Présentement 20,000 des 38,000 employés de cette compagnie)

Afin d'être efficace et être en mesure de pouvoir constamment combattre le maraudage des syndicats internationaux, l'A.C.E.T. doit apporter une représentation satisfaisante aux employés de 186 localités, depuis la frontière du Manitoba jusqu'à Goose Bay, Labrador, et au nord jusqu'au cercle Arctique.

L'A.C.E.T. doit concilier les intérêts de 10,000 outilleurs qui veulent faire carrière, de 1,500 employés manuels, de 400 vendeurs d'équipement et de 8,000 commis de bureau féminins.

Le résultat fut l'évolution graduelle d'un système de gouvernement fondé sur 440 représentants dans 58 districts actifs. Ils sont élus pour un terme de deux ans, mais ils peuvent être révoqués en tout temps. Les présidents de ces districts très représentatifs forment le conseil général qui se réunit quatre fois par année et qui conserve TOUTE L'AUTORITE du syndicat. Le conseil général élit ou embauche onze officiers qui assistent aux assemblées et qui apportent la continuité dans l'administration. Ils ont une expérience variée: trois d'entr'eux ont vingt-trois ans d'expérience et deux ont moins d'un an.

L'extrait suivant du rapport de la 83ième Assemblée illustre la nature fondamentale de ce mémoire:



MEMOIRE SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE :

MOTION: BOOK - TAUTKUS, "Que l'on soumette un mémoire au gouvernement fédéral afin de protester le plus fermement possible contre le projet d'assurance-chômage du gouvernement. C'est l'opinion du conseil qu'il n'y a aucun élément d' "assurance" dans le présent projet, et qu'il est tout à fait injuste d'imposer une taxe aux employés qui ont un revenu inférieur dans le but d'aider les employés bien payés de l'industrie de la construction et de l'automobile pendant leur période de chômage, ainsi que les employés des industries non régies par la loi".

Il est évident que plusieurs des présidents de district subissent des contraintes de la part de leur district pour "faire quelque chose" au sujet de l'injustice et de la discrimination qui vont de pair avec l'administration présente de l'assurance-chômage. Cette injustice sera de beaucoup aggravée par l'augmentation des taux et la nouvelle limite de salaire. Puisque nous faisons affaire avec une taxe que le gouvernement impose à chacun, nous ne pouvons rien accomplir en négociations ou par une action interne. Une protestation semble donc la seule solution.

On est d'avis pour que le mémoire précise les injustices qui en résulteront pour les membres de l'A.C.E.T. ainsi que la façon dont le fonds est exploité comme tactique de négociation par les syndicats tels que les T.U.A. et les syndicats de construction. Il est désirable d'absorber les effets du chômage véritable, mais on ne peut justifier ce projet discriminatoire et abusif.

La motion fut adoptée à l'unanimité.

A la suite de l'assemblée du conseil et de la publication du rapport, les 440 représentants élus qui composent les 58 comités de district ont fait une étude détaillée du mémoire. Tous furent d'accord pour que le mémoire aille au-delà d'une simple protestation, mais en prenant la forme de deux propositions positives à être étudiées par le gouvernement.

Tout d'abord, si c'est nécessaire, on doit souligner que le paiement obligatoire par les employés n'est pas accepté ou reconnu comme une "assurance", mais comme une taxe de travail monstrueuse et injuste. Nos membres ne veulent pas des "bénéfices" accordés par le projet, et ces bénéfices ne leur sont pas disponibles, puisque nous ne sommes pas sujet au travail irrégulier ou aux mises-à-pied. En comparaison aux autres industries, nous payons une prime dans l'agencement du travail pour maintenir cette stabilité.

Il est donc vexant et frustrant d'être obligé de subventionner a) l'industrie de la construction, b) les syndicats de la construction et c) les employés de la construction qui, à cause d'un manque total de règlement dans l'industrie peuvent maintenir leurs salaires à des niveaux que l'industrie du téléphone ne peut pas atteindre. Il devient évident qu'une grande partie du pouvoir de négociations des syndicats de la construction dépend de leur habileté à rendre une grève acceptable par un grand nombre d'employés dans d'autres métiers. Plutôt que de s'embarquer dans la rude besogne d'enforcer la loi sur "le non arrêt de travail" l'industrie fait des mises-à-pied, et les employés perçoivent "l'assurance" chômage.

Un peu de la même façon, l'industrie de l'automobile, le U.A.W. et les employés sont subventionnés par nos contributions obligatoires. La possibilité de fermer une usine et de le rendre acceptable par "l'assurance" chômage est un outil de négociation puissant, et la vantardise publique sur ce genre d'opération n'aide pas du tout à rendre "l'assurance" chômage acceptable aux autres groupes d'employés qui ne peuvent pas se servir de ces tactiques, même s'ils le voulaient.

C'est donc l'opinion sérieuse de ce syndicat que si le chômage doit être réglé par une taxe aux industries et à leurs employés, on devrait inclure un élément "d'assurance" et de justice dans le projet, il devrait être évalué selon l'expérience. La "prime" que l'employeur et ses employés doivent payer devrait être en relation à l'usage qu'ils en feront.

La deuxième raison importante pour protester provient de l'introduction de la nouvelle limite de \$7,800. L'idée que le niveau de salaire soit relié à la sécurité d'emploi n'a jamais fait de sens, et elle fut acceptée d'une façon résignée et cynique, seulement parce que depuis les derniers dix ans les augmentations constantes de salaire, ont fait qu'une grande partie de nos membres ne paient pas d'assurance-chômage. Le nouveau niveau de salaire remet tous les membres dans le projet, à l'exception, ironiquement, des vendeurs dont l'emploi n'est pas plus garanti que celui des femmes de service ou des jeunes employés de bureau.

Les contributions obligatoires sont clairement reconnues comme une taxe injuste, et représente une baisse de salaire. La seule conclusion apparente est que c'est la politique publique d'imposer la responsabilité du chômage aux "employés", non pas parce qu'ils sont la cause du chômage, mais tout simplement parce

qu'ils gagnent moins cher que les autres. Tout au cours de ce débat, personne n'a pu expliquer raisonnablement pourquoi les professionnels ainsi que d'autres citoyens n'ont aucune responsabilité financière pour ce problème national.

Pour compliquer ce problème, il ne fait aucun doute, que les nouveaux salaires que nous avons l'intention de négocier à l'automne, dépasseront la nouvelle limite pour les outilleurs à l'échelon supérieur à Montréal, Toronto, Hamilton et Windsor. Quelque 2100 employés (les mieux payés) feront partie du projet pour cinq mois et en seront ensuite exclus. Ce fait se continuera l'an prochain, et l'an après et ainsi de suite jusqu'à ce qu'une nouvelle limite artificielle soit imposée.

Il doit y avoir une importance sociale et politique dans le fait que même si les 2100 membres affectés cette année, n'aiment pas ce projet, leurs représentants élus sont généralement d'accord pour que notre syndicat propose officiellement au gouvernement d'abolir la limite et d'inclure TOUS les employés, partout, dans ce projet.

Pour conclure, on doit faire remarquer que l'article de M. Blair Fraser dans la publication de juin du magazine McLean's exprime l'opinion d'un grand nombre de canadiens et confirme pour le conseil, la nécessité de soumettre ce mémoire.



**APPENDICE A-25**

SOUMISSION

de

L'ASSOCIATION CANADIENNE DU CAMIONNAGE

au

COMITE PERMANENT SUR LE TRAVAIL,

LA MAIN-D'OEUVRE ET L'IMMIGRATION

relativement à

"L'ASSURANCE-CHOMAGE AU COURS DES ANNEES '70"

Le 15 septembre 1970

OTTAWA, CANADA

### RESUME

Cette soumission est faite par l'Association Canadienne du Camionnage au nom de l'industrie du camionnage 'de louage' au Canada. Il y a quelque 12,000 entreprises dans l'industrie qui emploient plus de 100,000 personnes.

#### Observations générales

Nous sommes concernés en général par les recommandations du Livre blanc et ses implications au point de vue sécurité sociale, par le manque d'information quant au coût des propositions, et le manque de mesures pour corriger adéquatement les abus qui sont possibles sous le système d'assurance-chômage.

De toutes les propositions, c'est celle qui a trait au système de cote qui nous inquiète le plus parce qu'elle pourrait avoir de sérieuses implications pour notre industrie sans réaliser le but visé.

#### Système de cote

Nous estimons qu'environ 700 compagnies de camionnage seront affectées si le système de cote est incorporé dans la législation. Nous espérons sincèrement que cette proposition sera complètement abandonnée. A notre point de vue, les propositions ayant trait au système de cote indiquent un manque de connaissance de la part des auteurs du document en question. Nous disons ceci pour les raisons suivantes:

1. A l'exception possible de la navigation Maritime sur les Grands Lacs, les compagnies de camionnage 'de louage' sont probablement plus susceptibles aux variations saisonnières, et aux mouvements économiques en général que tout autre mode de transport. L'industrie du camionnage 'de louage' est souvent considérée comme un baromètre de l'activité économique, et par conséquent, advenant un changement dans l'économie, les pratiques d'emploi dans l'industrie s'en ressentent plus tôt que les autres secteurs d'activités.
2. Les salaires et gages comptent pour plus de 50 p. 100 de tous les coûts d'opération dans l'industrie. Il est donc inévitable que les conditions économiques qui affectent l'industrie se reflètent dans le niveau d'emploi.
3. Dû au grand nombre de transporteurs qui se font compétition, et étant donné la diversité et la flexibilité de l'industrie, les employés travaillent souvent pour plus d'un employeur durant la même année, ceci même si l'emploi dans l'industrie augmente en général d'une année à l'autre, pour l'ensemble de l'industrie. (Vour Graphique 1).

Si le concept du système de cote a pour but d'"inciter les employeurs à rendre plus stable l'emploi chez eux" tel que suggéré dans le Livre blanc, ce ne sera certainement pas le résultat dans l'industrie du camionnage. Au contraire, le système de cote incitera les transporteurs à couper les emplois à temps partiel, et réduira en général la flexibilité dans nos pratiques d'emploi.

4. Nous doutons sérieusement du raisonnement qui conclut que seul les employeurs ont le pouvoir de stabiliser les pratiques d'emploi dans les industries. Certaines demandes excessives et à courtes vues des syndicats peuvent être aussi importantes dans la création de mises à pied que les décisions de l'administration.
5. Le Rapport Gill à la page 143 traite de la possibilité d'un système de cote, et en arrive à la conclusion que le système de cote n'est pas adéquat et n'atteindra pas le but désiré.

#### Prestations de retraite

Il semble y avoir contradiction dans le Livre blanc relativement à ce qui est projeté. D'une part il est suggéré que les prestations de retraite soient limitées à trois semaines. En même temps, on comprend qu'à 65 ans, âge de la retraite, tout employé aura le droit, soit d'adhérer au plan de pension du Canada ou du Québec, soit de devenir éligible pour recevoir tous les bénéfices en vertu de l'assurance-chômage. Si cette dernière alternative est voulue, elle devrait être abandonnée puisqu'elle résultera automatiquement en une fuite extraordinaire des revenus disponibles dans le fond d'assurance-chômage.

#### Admissibilité

La période de huit semaines suggérée pour l'admissibilité est trop courte, et elle devrait être au moins doublée. Si cette période est utilisée comme base pour déterminer la responsabilité de l'employeur sous le système de cote proposé, le résultat sera de décourager davantage les employeurs à offrir du travail à temps partiel.

#### Conclusion

Nous acceptons la nécessité de couvrir tous les travailleurs et nous acceptons aussi la politique en vertu de laquelle le gouvernement fédéral assumerait les frais d'assurance-chômage à partir d'un certain point.

Il est malheureux que les auteurs du Livre blanc n'aient pas été capable de fournir plus d'information au sujet du coût des différentes propositions. Nous croyons que le Comité Permanent

du Travail, de la Main d'Oeuvre et de l'Immigration devrait insister pour que cet information soit donné afin de s'assurer au moins de façon raisonnable, que les revenus anticipés seront suffisants pour couvrir le plan qui sera approuvé par le Parlement.



### INTRODUCTION

Le présent mémoire est présenté par l'Association Canadienne du Camionnage au nom de l'industrie du camionnage 'de louage' au Canada et de nos sept Associations provinciales et régionales.

L'industrie du camionnage 'de louage' se compose d'environ 12,000 entreprises d'affaires qui emploient au-delà de 100,000 personnes. On estime qu'un nombre égal de personnes sont directement affectées au service de l'industrie du camionnage 'de louage'. Les transporteurs 'de louage' ne représentent que 6 p. 100 des immatriculations de camions au Canada, mais ils effectuent les deux tiers des tonnes-milles de tous les genres de transport par camion. Le camionnage de toute espèce au Canada représente environ 55 p. 100 du tonnage des marchandises transportées par tous les moyens de transport, y compris les pipe-lines. En 1967, le revenu des transporteurs 'de louage' a été d'environ 1,250 millions de dollars et il a excédé le revenu des compagnies de chemin de fer canadiennes provenant du transport des marchandises. Les camions transportent également une partie très importante des marchandises exportées aux Etats-Unis.

### QUELQUES OBSERVATIONS GENERALES

En guise de première remarque, l'Association Canadienne du Camionnage croît qu'une revision complète du système de l'assurance-chômage s'impose au Canada. Nous favorisons aussi la publication de Livres blancs, ce qui permet aux ministères d'émettre leurs propositions pour des changements de politique importants, afin de

donner aux parties intéressées l'occasion de faire des commentaires. Cependant, dans le cas de "L'assurance-chômage au cours des années 70", nous sommes extrêmement désappointés du manque d'informations relativement au financement et au coût des nouvelles propositions. Nous aurions préféré moins de relations extérieures et plus d'informations.

Nous regrettons également que les parties intéressées n'aient pas eu plus de temps pour analyser les propositions. Avec les vacances d'été et les retards de la poste, deux mois n'ont pas suffi à une organisation nationale comme la nôtre pour faire une analyse adéquate du Livre blanc.

#### 1. Assurance ou Bien-être

Nous sommes portés à croire que quelques-unes des propositions suggérées par le Livre blanc sur l'Assurance-chômage se classeraient mieux sous un programme de "bien-être" que sous un programme d'"assurance". Nous voulons parler des propositions relatives aux prestations en cas de maternité et de maladie. Nous croyons savoir qu'un autre Livre blanc doit être publié plus tard cette année et qu'il couvrira tout le domaine du bien-être social. Il aurait été préférable que les deux documents puissent être examinés en même temps afin de donner une véritable signification à la déclaration du Livre blanc affirmant "que la coordination des divers programmes est désormais indispensable, si le Canada veut avoir une politique sociale cohérente et efficace qui répondra aux besoins des années '70.

#### 2. Le coût des propositions

Tel que mentionné plus haut, nous regrettons le manque

de renseignements utiles relativement au coût de la mise en application des diverses propositions formulées dans le Livre blanc.

En plus de proposer que l'assurance-chômage protège un plus vaste secteur de la population, le Livre blanc recommande une réduction considérable des cotisations pour les employés, une augmentation importante du nombre des paiements, des bénéfices additionnels dans les régions économiquement faibles du pays, des nouveaux bénéfices en cas de maternité et de maladie, et une réduction considérable de la période donnant droit à des prestations. Tout cela s'ajoute à l'élimination de toute cotisation par le gouvernement lorsque la moyenne du taux de chômage ne dépasse pas 4 p. 100.

On ne nous dit pas quelles seront les augmentations probables dans les frais administratifs suite à l'adhésion de plus d'un million de nouveaux assurés. Nous ne savons rien de ce qu'il en coûtera pour l'application du système des cinq phases, ou pour l'établissement du nouveau système d'entrevues. On s'attend apparemment à ce que les parties intéressées acceptent avec confiance le fait que la mise sur pied d'une protection universelle prélèvera suffisamment de revenus non seulement pour faire face aux nouvelles dépenses d'une protection accrue, mais aussi pour permettre une réduction considérable dans le taux des cotisations. Franchement, on nous pardonnera peut-être de nous demander s'il ne s'agit pas là d'un autre cas où on a passé sous silence les faits et l'information relativement à la viabilité financière du projet afin de lui permettre de passer. Les contribuables et les participants à la caisse s'inquiètent évidemment du coût définitif, et sur ce point le Livre blanc demeure pratiquement silencieux. Pour cette seule raison, l'expérience du passé justifie un certain degré de scepticisme.



### 3. Les abus

En dépit de l'inquiétude exprimée par le Rapport Gill sur les abus et les détournements de fonds de l'assurance-chômage, nous ne trouvons aucune suggestion dans le Livre blanc relativement à des mesures qui permettraient d'enrayer les réclamations frauduleuses, etc. Cependant, la recommandation du Livre blanc sur la Fiscalité exigeant qu'on ajoute les bénéficiaires au calcul du revenu imposable, devrait servir dans une certaine mesure à décourager les gens à faire des réclamations injustifiées.

#### L'ETABLISSEMENT D'UNE COTE DES EMPLOYEURS

On estime qu'environ 700 compagnies de camionnage 'de louage' tomberaient sous le système de cote proposé dans le Livre blanc. Ces compagnies emploieraient environ 75,000 personnes, soit entre les deux tiers et les trois quarts du nombre total des employés dans l'industrie.

En examinant les effets de cette proposition sur l'industrie, il faut reconnaître que même les plus grandes firmes sont en concurrence pour la majorité de leurs affaires avec les milliers de firmes de camionnage plus petites qui font du transport régional. De cette façon, les grandes firmes de camionnage seront pénalisées sous un système de cote comparativement à leurs compétiteurs plus petits. En même temps, il existe une tendance marquée vers la consolidation dans l'industrie du camionnage à mesure que les firmes régionales étendent leurs services ou se fusionnent.

On prévoit que vers la fin de la présente décennie, il y aura moins de la moitié des firmes de camionnage qui existent présentement au Canada.

Le problème auquel fait face l'industrie du camionnage 'de louage', et il en est de même pour tous les modes de transport, lorsque l'on veut comparer la cote d'une compagnie individuelle ou d'une industrie versus la moyenne nationale, c'est qu'étant une industrie de service, nous sommes sujets à des variations saisonnières au sujet desquelles l'administration ne peut absolument rien faire. Les traitements et salaires représentent plus de 50 p. 100 en moyenne des frais d'exploitation dans l'industrie du camionnage, de sorte que le volume des affaires doit se réfléchir dans les pratiques de l'emploi. Les camions 'de louage' transportent une grande partie des produits de consommation durables dans notre pays, ainsi que des pièces servant à la fabrication. Ils sont par conséquent les premiers à ressentir la baisse des affaires selon les saisons et aussi toute baisse importante dans l'économie. Bien que d'une façon générale l'emploi ait été à la hausse dans l'industrie du camionnage 'de louage' au cours de la dernière décennie, l'industrie connaît des hausses et des baisses saisonnières assez prononcées. (Voir le tableau 1)<sup>1</sup>.

A cause du nombre des firmes relativement petites qui sont en affaires, même la perte d'un seul client important peut représenter une perte d'affaires considérable et produire une mutation des employés d'une compagnie de camionnage à une autre qui dessert la même ville ou la même région urbaine. Tous ces facteurs viennent s'ajouter à la véritable inquiétude qui existe au sujet des implications d'un système de cote étant donnée qu'il pourrait affecter la flexibilité de l'industrie du camionnage 'de

---

1) Il faudrait noter que la courbe pour le dernier trimestre de 1965 et celle du premier trimestre de 1966 montrent les effets de grèves importantes qui eurent lieu en Ontario et au Québec.

louage'.

A cause du manque de renseignements sur la façon dont le système de cote fonctionnera en pratique, il est très difficile de faire des commentaires sur cette proposition autrement que par des généralités. Si le principal avantage du système de cote est, comme on le prétend, d'"inciter les employeurs à rendre plus stable l'emploi chez eux", il est manifestement clair qu'un tel effet ne se produira pas dans l'industrie du transport en général et dans l'industrie du camionnage 'de louage' en particulier. Prendre des sanctions contre l'employeur quand il est forcé de faire des mises à pied pour des raisons hors de son contrôle, ne semble pas être une chose sensée dans les circonstances.

On pourrait également se demander pourquoi l'employeur devrait être le seul à subir les désavantages d'une cote défavorable, alors qu'une importante cause des surplus de main-d'oeuvre dans l'industrie réside dans les demandes excessives des syndicats qui, se basant souvent sur des politiques imprévoyantes, aboutissent à la mise à pied d'un certain nombre de leurs membres.

La page 23 du Livre blanc explique pourquoi les risques devraient être mis en commun pour les employés. Pourquoi le "risque" pour l'employeur devrait-il être traité d'une façon différente?

Le rapport de la Commission Gill, au paragraphe 137 (1) de la page 143, déclare ce qui suit au sujet d'un système de cote:

"... Nous croyons que le chômage frictionnel dont peut prendre soin un régime d'assurance-chômage est un phénomène plus ou moins normal dans un système d'économie libre, mais il se manifeste sur une plus

haute échelle dans certaines industries et occupations du système, et à peu près pas du tout dans d'autres.

Cette variation n'est cependant pas le résultat de décisions particulières de la gestion. Elle tient plutôt de la nature même de l'industrie ou de l'entreprise et elle est dans une large mesure en dehors du contrôle des employeurs concernés."

(les mots soulignés et la traduction sont de nous)

Vouloir compter dans le système de cote les bénéficiaires des prestations de maladie défie totalement toute explication. Quelle relation possible y a-t-il entre des réclamations pour cause de maladie par des employés et le désir d'"inciter les employeurs à rendre plus stable l'emploi chez eux"? Egalement, nous croyons savoir que ce sera toujours le dernier employeur qui sera taxé pour une mise à pied et qu'on ne tiendra pas compte du montant du bénéfice qui sera payé au réclamant.

Etant donné la nature et la composition de l'industrie du camionnage 'de louage', c'est une pratique commune pour les employés, de travailler à différentes époques de l'année pour plus d'une compagnie. Ainsi, un chauffeur dans l'industrie du déménagement au printemps et à l'automne trouvera peut-être un emploi passablement régulier avec un autre genre de transporteur durant les périodes de l'année où l'industrie du déménagement éprouve une baisse des affaires. C'est également l'expérience de l'industrie du camionnage 'de louage' que la mise en vigueur des dispositions passablement restrictives du Code canadien du travail (Normes) sur les heures de travail a occasionné une augmentation considérable de la somme



du travail supplémentaire en dehors des heures régulières qu'on trouve dans l'industrie du camionnage. Il n'est pas du tout rare pour des employés de l'industrie du camionnage de travailler pour plus d'une firme.

Nous sommes d'avis que la mise en vigueur du système de cote ne ferait qu'ajouter une rigidité inutile dans les pratiques d'emploi de l'industrie. Il est peu probable que plusieurs employés soient capables de changer leurs politiques d'une façon significative à cause d'un tel système, de sorte qu'en dernière analyse cela veut tout simplement dire qu'il en coûtera moins cher de payer la prime plus élevée et de laisser partir l'employé de toute façon. Comme la plupart des autres situations, le coût additionnel passera probablement aux consommateurs éventuellement sous la forme de tarifs-marchandises plus hauts.

Après avoir examiné de près la documentation que le Ministère du Travail a jugé bon d'insérer dans le Livre blanc à l'égard du système de cote, nous demeurons fermement convaincus que le Rapport Gill avait raison et que cette disposition devrait être abandonnée immédiatement comme étant inapplicable, peu pratique, et dans certains cas absolument préjudiciable pour les industries où on tente justement d'établir une plus grande stabilité de l'emploi.

Comme point final, il existe dans l'industrie du camionnage 'de louage' d'autres facteurs qui jouent un rôle important dans les tendances de l'emploi. L'ancienneté, par exemple, est une caractéristique importante de presque toutes les conventions collectives. La firme qui fait du transport local (travail de cueillette et livraison) ainsi que du camionnage longue distance compte deux classes de chauffeurs. Les chauffeurs routiers détiennent toujours

le plus d'ancienneté, et les voyages les plus longs sont ordinairement les plus attrayants parce que les chauffeurs sont payés selon la distance en milles parcourue. Quand les affaires diminuent, ce sont les chauffeurs urbains qui sont frappés le plus durement à cause de l'ancienneté dont jouissent les chauffeurs routiers.

Le fait que les chauffeurs de camions sont très bien payés et que les chauffeurs plus anciens gagnant facilement dans les 5 chiffres sont tout à fait vétilleux quand vient le temps de choisir les voyages qu'ils désirent prendre, veut dire que dans certains cas les chauffeurs seraient encouragés à "se retirer" périodiquement du marché du travail. Plusieurs chauffeurs auront droit au paiement maximum sous le nouveau régime. Autrement dit, pendant les périodes de ralentissement saisonnières, les bénéfices accrus pourraient constituer pour ces hommes un stimulant direct à insister pour être mis à pied au lieu de prendre des voyages qui, à leurs yeux, ne sont pas suffisamment attrayants même s'il y a du travail.

Il serait extrêmement difficile pour qui que ce soit de contrôler ce problème et nous ne connaissons aucun organisme du gouvernement qui serait en mesure de déceler si un chauffeur plus ancien a réclamé de l'assurance-chômage parce qu'il ne pouvait pas se trouver de travail, ou parce qu'il ne se sentait pas porté à accepter le genre de travail qui était disponible. Il s'agit là d'un facteur qui a été également reconnu à la page 144 du Rapport Gill.

#### LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le Livre blanc suggère qu'"une prestation de retraite visant trois semaines sera versée à toute personne de 65 à 70

ans qui choisira de recevoir la pension prévue par le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec. On la considérera alors comme s'étant retirée volontairement des rangs des actifs".

Il semble y avoir une possibilité aux termes de cette phraséologie pour une personne qui a 65 ans mais moins de 70, de "choisir" de ne pas recevoir les bénéfices du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec en prenant sa retraite, de se déclarer comme étant une personne en chômage, et de cette manière, recevoir les bénéfices d'assurance-chômage pour une période de 51 semaines à un montant allant jusqu'à \$100 par semaine. Il s'agit là évidemment d'une meilleure affaire qu'un paiement global pour une période de trois semaines, et c'est aussi considérablement mieux que de recevoir les bénéfices des Régimes de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec. Nous ne parvenons pas à voir comment une personne négligerait de se prévaloir des avantages d'une telle possibilité. De cette façon, à partir du président de la plus grande compagnie au Canada en descendant, tout le monde ferait une réclamation en prenant sa retraite à l'âge de 65 ans. Il est peu probable qu'il serait possible de trouver des emplois convenables pour la majorité de ceux qui ont plus de 65 ans, peu importe leur désir de travailler.

D'après la description des bénéfices de chômage spéciaux aux pages 22 et 34 du Livre blanc, ces bénéfices à l'occasion de la retraite semblent être limités à une période maximum de trois semaines. Si c'est là la véritable intention, il faudrait que la déclaration citée ci-dessus et extraite de la page 10 soit clairement élucidée dans la mesure législative. Autrement, le fait pour les

personnes qui ont pris leur retraite et qui en fait ne se sont pas cherchées d'emploi de retirer les bénéfices imposerait un fardeau déraisonnable sur le revenu. Cela est maintenant courant sous le système actuel et le point a été soulevé dans le Rapport Gill comme un des principaux abus qui se pratiquent. Sous le nouveau système, cependant, les paiements hebdomadaires sont considérablement plus élevés, et le fardeau qui en résulterait pour la caisse serait absolument fantastique.

#### LES PRESTATIONS EN CAS DE GROSSESSE

D'après le Livre blanc, on suggère que les prestations d'assurance-chômage "viseraient une période de 15 semaines et s'appliqueraient à tout assuré qui cesse de toucher une rémunération par suite d'une grossesse ou d'une maladie..."

Nous prévoyons une difficulté dans le paiement de bénéfices aux femmes enceintes, et l'élimination des abus pourrait s'avérer difficile. Plusieurs femmes qui sont enceintes peuvent ne pas avoir l'intention de retourner au travail après la naissance de leur enfant, mais elles recevront quand même les paiements d'assurance-chômage. Plusieurs femmes choisissent aussi cette occasion pour se chercher des emplois différents lorsqu'elles retournent sur le marché du travail après la naissance d'un enfant.

Quels que soient les mérites de verser des paiements aux femmes qui quittent le marché du travail à cause d'une grossesse, le Comité parlementaire doit certainement décider si un tel concept a quelque chose à faire avec un programme d'assurance-chômage. A moins que le concept de l'assurabilité et de l'assurance soit maintenu (et nous ne croyons pas que ce soit là un des soucis des



auteurs du Livre blanc), la possibilité de modifier davantage dans le futur ce qui restera du plan d'assurance-chômage sera considérablement accru, si ce qui est présentement suggéré est approuvé comme tel.

Nous ne nous opposons pas nécessairement à une mesure de sécurité sociale en vertu de laquelle on accorderait une certaine assistance aux familles où l'épouse est contrainte de se retirer du marché du travail à cause d'une grossesse. Le Canada a déjà accepté le concept des allocations familiales, et il peut être valable d'augmenter des bénéfices semblables, mais nous voulons suggérer que quelque soit la décision, de tels bénéfices soient compris dans le revenu imposable afin que les principaux bénéficiaires soient les familles à revenus modiques.

#### LES PRESTATIONS EN CAS DE MALADIE

Le Livre blanc propose que les prestations en cas de maladie ne soient payées que dans les cas d'une maladie ou d'une blessure subie autrement qu'au travail. La grossesse et la maladie sont prévues par plusieurs compagnies dans leurs régimes d'assurance collective. Les paiements sous de tels régimes commencent ordinairement après une semaine et ils durent pour une période de plusieurs semaines. Les paiements hebdomadaires peuvent être aussi élevés que \$75. Selon la proposition du Livre blanc, les paiements commenceront après une période d'attente de 2 semaines et ils dureront pendant 15 semaines.

Dans ces circonstances, nous aimerions savoir ce qu'on entend par "complétera" et "dans des limites prévues", quand le Livre blanc dit que "pour ce qui est des prestations de maladie

et de grossesse, le régime proposé ne remplacera pas les régimes privés ou publics existants dans ce domaine, mais les complètera dans les limites prévues". Cette proposition pourrait pratiquement résulter en la disparition des plans qui existent présentement, et aussi faire augmenter les coûts.

#### ADMISSIBILITE

Un domaine où il ne nous a pas été possible de sonder entièrement les vues de l'industrié, c'est à l'égard de la réduction substantielle proposée dans le Livre blanc pour l'admissibilité.

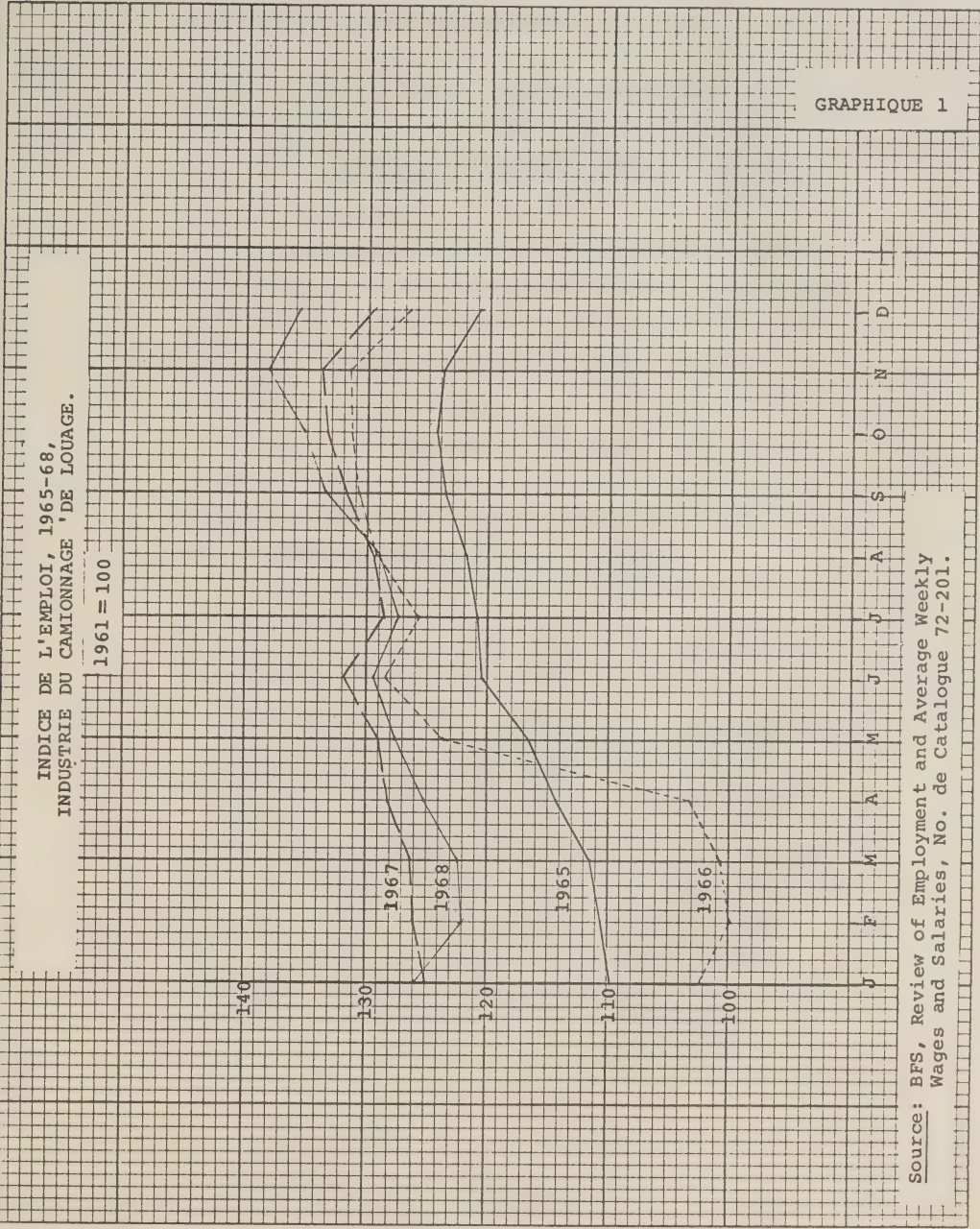
Cependant, cette proposition est généralement considérée avec appréhension à cause de la propension des employés à faire du travail supplémentaire en dehors des heures régulières, ou à passer d'un employeur à l'autre dans l'industrie du camionnage 'de louage'. Huit semaines avec des gains minimums de \$25 par semaine peuvent difficilement constituer un "emploi régulier". Si cette disposition a surtout pour but d'accorder une protection quelconque aux travailleurs saisonniers comme les pêcheurs, on devrait alors dire qu'il s'agit d'une disposition spéciale pour ces gens. Nous suggérons que la période minimum d'emploi hebdomadaire pour l'admissibilité devrait être au moins doublée. La réduction de la période en vue de l'admissibilité, de même que le système de cote, pourraient fort bien décourager les employeurs à engager des employés saisonniers et à temps partiel. La période d'emploi qui doit s'écouler avant qu'un employé soit considéré pour les fins du système de cote n'est pas très claire. Ce ne devrait certainement pas être une période plus courte que celle qui a été choisie pour devenir admissible aux prestations d'assurance-chômage.

### CONCLUSIONS

Notre Association, au nom de ses membres, souscrit à plusieurs des objectifs du Livre blanc, et en particulier au concept d'assistance aux travailleurs pour leur permettre d'"acquérir les aptitudes nécessaires pour se trouver un emploi dans un monde où évoluent les techniques". Comme partie de cela, nous sommes prêts à accepter la nécessité du principe de la protection universelle. Nous appuyons également le concept de bénéfices spéciaux là où les taux de chômage régionaux dépassent les moyennes nationales, le coût additionnel étant prélevé à même le revenu général.

Notre principal souci au sujet de ce qui contient le Livre blanc, c'est que les auteurs semblent tenter de vendre un programme d'ensemble sans avoir essayé de déterminer ce qu'il en coûtera véritablement pour mettre leurs propositions en vigueur.

Nous croyons que le Comité parlementaire sur le Travail, la Main-d'oeuvre et l'Immigration devrait concentrer son étude sur cet aspect de l'affaire. Si les informations actuellement disponibles sur le coût du programme sont insuffisantes, les auteurs du Livre blanc devraient reprendre leur travail jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de fournir au Parlement toutes les informations précises qui sont nécessaires. Le Parlement d'abord et ensuite les employeurs et les employés ont le droit de connaître tous les faits pertinents et tous les renseignements concernant le coût probable de l'application de ces propositions.





**APPENDICE A-26**M E M O I R E

AU

COMITE PERMANENT SUR LE TRAVAIL,  
LA MAIN-D'OEUVRE ET L'IMMIGRATION.

L'ASSURANCE CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 70

Par: C.E. Dionne, M.P.,  
Député de Kamouraska.

EXPOSE SOMMAIRE DU MEMOIRE

Dans la partie théorique du mémoire qui contient un exposé, le Ralliement créditiste est d'avis qu'il faudra bientôt dégager le revenu du travail et qu'en conséquence, il faudra trouver un autre moyen que celui de l'assurance-chômage pour assurer un minimum de revenu à tous et à chacun.

Il est fait état des conclusions d'études faites par des économistes américains affirmant que " les gouvernements doivent prendre l'engagement non équivoque d'assurer à chaque individu et à chaque famille un revenu adéquat qui leur serait garanti comme de droit" dans l'ère de la cybernétique alors que le travail humain devient un facteur de moins en moins important dans la production.

D'autre part, le financement de l'assurance-chômage par le moyen de cotisations à la source et de taxes gouvernementales ont pour effet de hausser les coûts de la production et de diminuer le pouvoir d'achat des travailleurs.

En conséquence, il est proposé qu'une réforme financière basée sur les principes suivants soit entreprise:

- 1.- Que les moyens d'achat entre les mains de la population soient collectivement égaux aux prix collectifs à payer pour les biens consommables mis en vente;
- 2.- Que les crédits nécessaires au financement de la production doivent provenir non pas de l'épargne mais soient des crédits nouveaux projetés à l'avance pour ces nouvelles productions;
- 3.- Finalement, que la distribution des moyens d'achat dépend progressivement de moins en moins de l'emploi et qu'un dividende social à tous et chacun déplace progressivement le salaire.

Dans l'annexe A du mémoire il est proposé que les travailleurs canadiens qui vont travailler dans des Etats-américains n'ayant pas signé d'entente avec le Canada au sujet de l'assurance-chômage, puissent contribuer volontairement à la caisse de l'assurance-chômage et que le gouvernement canadien assume le versement des cotisations qui seraient autrement à la charge des employeurs.

Dans l'annexe B, des statistiques font valoir que l'ensemble des travailleurs, pris globalement, aura à acquitter une somme de cotisations grandement plus élevée qu'actuellement. Le mémoire déplore que le gouvernement n'ait fourni aucun chiffre indiquant qu'elle sera sa contribution advenant que le taux de chômage dépasse de plus de un pour cent le taux de quatre pour cent.

Enfin, le mémoire exprime la crainte que les innovations introduites dans le projet ne se traduisent par de fortes hausses des impôts.

## L'ASSURANCE CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 70

Introduction

Le problème du chômage et ses implications entraînent les législateurs de pratiquement tous les pays à se pencher sur ce problème et à proposer des formules en vue de corriger les méfaits qu'il entraîne pour ceux qui en sont victimes.

Le gouvernement canadien n'a pas escamoté le problème même si, à notre avis, les solutions proposées et mises en pratique depuis plus de 40 ans ne nous apparaissent pas satisfaisantes.

A la page 9 du "Rapport sur la sécurité sociale préparé par le docteur L.C. Marsh, pour le Comité consultatif de la reconstruction", en date du 16 mars 1943, peut-on lire ce qui suit:

"Il y a certains enseignements fondamentaux à dégager des années trente au cours desquelles tous les aléas de l'existence --- du moins tels qu'ils se manifestent aux petits et moyens salariés --- paraissent engloutis dans le tourbillon du chômage.

Il ressort de la première de ces leçons que des mesures tant économiques que sociales contre le chômage, constituent le principal et premier article dans un programme de sécurité adapté à l'économie industrielle moderne."

Près de trente années après la présentation de ce rapport, les législateurs canadiens se trouvent aux prises avec les mêmes problèmes et tentent d'y apporter des solutions nouvelles, mieux adaptées aux circonstances présentes.

Car le chômage est là avec toutes les misères qu'il entraîne et son accroissement régulier au cours des dernières années exige que nous nous demandions si les mesures actuelles



ne sont pas devenues inaptes à corriger la situation et si le Livre Blanc, déposé par l'honorable ministre du Travail le 17 juin dernier, répond aux besoins actuels et futurs.

#### La situation

Le mensuel 71-001F du Bureau fédéral de la statistique publié en juillet 1970 nous éclaire singulièrement sur la montée du chômage au cours des récentes années.

Par exemple, en date du 22 juin, le nombre des chômeurs atteignait 395,000 en 1968, 383,000 en 1969 et 529,000 en 1970 pour un taux de chômage réel de 4.8 en 1968, 4.6 en 1969 et 6.1 en 1970.

Chez les hommes, le taux du chômage s'élevait à 6.5 en 1970, 4.8 en 1969 et 5.1 en 1968 tandis que chez les femmes, le taux variait de 5.2 en 1970, 4.1 en 1969 et 4.2 en 1968.

#### Chez les jeunes de 14 à 19 ans

Un autre indice de la détérioration de l'emploi et de la poussée du chômage est le nombre de jeunes en chômage et se cherchant un emploi. Selon les statistiques fournies par la même publication pour les mois de juin 1968, 1969 et 1970, voici un aperçu de la situation faite aux jeunes de 14 à 19 ans:

	<u>Nombre de chômeurs</u>	<u>Taux de chômage</u>
22 juin 1968	153,000	15.6
22 juin 1969	144,000	14.6
20 juin 1970	180,000	17.7

La durée du chômage

Des études parues dans la même publication pour les années 1966, 1967, 1968, 1969 et 1970 indiquent que si le nombre des chômeurs ne cesse d'augmenter, la durée de la période pendant laquelle ces chômeurs sont sans travail a également tendance à s'accroître:

	<u>de 4 à 6 mois</u>	<u>7 mois et plus</u>
<u>18 juin 1966</u>	28,000	25,000
<u>17 juin 1967</u>	34,000	37,000
<u>22 juin 1968</u>	46,000	56,000
<u>21 juin 1969</u>	50,000	63,000
<u>20 juin 1970</u>	75,000	80,000

Il faut retenir de ces statistiques que de juin 1966 à juin 1970, le nombre des personnes en chômage et se cherchant du travail pendant des périodes de 4 à 6 mois, a pratiquement triplé tandis que celui des personnes en chômage pendant 7 mois et plus a pratiquement quadruplé. Dans ce cas, il est à se demander, si le chômage, le non-emploi, n'est pas en voie de devenir une institution permanente, une sorte de modus vivendi auquel nous devons nous habituer, que nous devons tolérer et même encourager.

Du travail ou un revenu

La question à se poser ici peut se résumer comme suit: qu'est-ce qui est plus important pour le sans-travail? Du travail ou un revenu? A la page 8, le Livre Blanc déposé par l'honorable ministre du Travail fournit une réponse catégorique:

"Ce que recherche d'abord le sans-travail, c'est le maintien de son revenu."

A la page 9, le Livre Blanc admet implicitement que les solutions proposées ne peuvent s'appliquer qu'à la population active et que ces solutions seront bientôt périmées et que la notion d'assurance-chômage devra elle-même être repensée bientôt:

"Le présent Livre blanc vise à répondre davantage aux besoins de l'homme et à stimuler l'accroissement de la productivité. Il convient au Canada des années 70. Mais avec le temps et à cause de l'évolution de notre organisation sociale et économique, il faudra éventuellement donner une nouvelle orientation générale au régime.

Quoi qu'il en soit et compte tenu des grandes tendances actuelles, telles sont nos propositions pour les prochaines années. Elles s'appuient sur une analyse bien précisée et étudiée avec soin de la nature et des besoins de notre société actuelle.

Il est très concevable que, dans 30 ou 40 ans, notre conception du travail et de l'emploi différera sensiblement de l'idée que nous nous en faisons aujourd'hui. Les machines et les ordinateurs permettront peut-être à la masse des travailleurs de se livrer à des activités qui de nos jours s'apparentent plus aux loisirs qu'au travail.

D'après le sens que nous donnons actuellement à ce mot, le "travail" sera peut-être le privilège exclusif des innovateurs et des technocrates et la "morale professionnelle", par laquelle notre jeune pays novateur s'est signalé, pourrait bien disparaître au fur et à mesure que nous nous engagerons dans l'ère post-industrielle du XXI<sup>ème</sup> siècle. Personne ne connaît vraiment la mesure dans laquelle la société transformée de demain obligera le Canada à repenser une idée qui, de nos jours, est aussi profondément ancrée et aussi nécessaire que l'assurance-chômage."

#### Automatisation et cybernétique

Il faut reconnaître que malgré la malédiction divine: "tu gagneras ton pain à la sueur de ton front," les hommes ont toujours cherché à s'affranchir de la peine du travail et qu'ils y ont réussi avec des résultats qui dépassent toute espérance. Aujourd'hui, avec l'ère de l'automatisation et de la cybernétique, il est possible d'entrevoir un système de production qui ne requerra plus ou pratiquement pas de travail humain.

Les créditistes envisagent ces transformations avec confiance car ils croient posséder les formules permettant quand même la satisfaction des besoins humains dans une période d'abondance de biens mis au monde par des techniques nouvelles et les machines.

Tout d'abord, nous rejettons carrément la thèse de l'embauchage intégral qui veut que le premier souci de l'Etat soit de fournir du travail à tout le monde comme si la tâche de l'industrie et du gouvernement était de fournir du travail à tout le monde.

Ceux qui se trouvent à la direction des entreprises ont toujours pour objectif d'obtenir un certain rendement avec moins d'emploi de sorte que ceux qui parlent de plein emploi et ceux qui dirigent les entreprises ont des objectifs diamétralement opposés.

Et si l'embauchage doit être accepté comme l'objectif du système industriel, il en découle que pour atteindre cet objectif, il faudrait combattre toutes les mesures destinées à augmenter les sources d'énergie extérieures qui supplantent le travail humain. Car il est impossible de concilier la recherche et l'utilisation de procédés et de machines destinées à remplacer le travail humain et de rechercher en même temps l'embauchage intégral.

Dès lors, comme l'explique le fondateur du Crédit Social dans "Warning Democracy", il faut obtenir une appréciation juste de l'objectif du système industriel. Si cet objectif est la production maximum, il faut prévoir un pouvoir d'achat permettant la distribution des richesses produites aussi rapidement et aussi abondamment que leur production. S'il s'agit d'atteindre un certain niveau de vie combiné avec une augmentation des loisirs, il faut prévoir un certain pouvoir d'achat non dérivé de l'emploi parce qu'un tel objectif exige la diminution constante de la somme de travail requise par l'industrie.



Les machines détruisent l'emploi

Deux éminents syndicalistes viennent confirmer le fait que les machines et l'introduction de techniques nouvelles de production détruisent l'emploi.

Par exemple, signalons que dans son message du 1er janvier 1964, l'ancien président du Congrès du Travail du Canada, M. Claude Jodoin, admettait que l'automatisation ne restitue pas tout le travail qu'elle supprime:

"L'expérience a maintenant démontré, disait-il, que lorsque les hommes sont remplacés par les machines, leurs services ne sont pas nécessairement requis pour un autre travail. Il ne s'ensuit pas nécessairement que l'automatisation soit un mal."

En octobre 1963, à l'occasion d'un séminar organisé par le gouvernement de l'Ontario sur "l'automatisation et les changements sociaux", un participant a laissé entendre ce que sera l'économie de demain. Il s'agit de M. John Snyder, président des United States Enterprises Inc., qui a déclaré:

"Ce n'est pas vrai que les nouvelles techniques vont fournir autant d'emplois à fabriquer des machines que ceux que les machines font disparaître; les machines vont réduire le nombre des emplois dans les entreprises actuelles et elles vont réduire le nombre des nouveaux emplois; et l'intégration verticale des usines automatisées va signifier la fermeture de nombreuses petites entreprises."

et il ajoutait:

"Ce n'est pas vrai que la réadaptation des travailleurs va régler le problème."

Et il concluait ainsi ses remarques:

"Sera-t-il possible encore dans l'avenir de relier le revenu à l'emploi?"

Un revenu dégagé de l'emploi

Un autre syndicaliste, Charles Levard, ancien secrétaire

de la Confédération française des Travailleurs chrétiens, écrivait dès 1957, dans un livre rédigé en collaboration, sous le titre: Automatisation, positions et propositions, qu'il faudra inventer des formules et appliquer des solutions plus énergiques, dans l'ère de l'automatisation et de la cybernétique, que celles qui furent trouvées pour la production du type machinique:

"Il faudra bien arriver, précisait-il, à ce que, si l'on veut éviter l'engorgement, que l'entreprise automatique secrète un pouvoir d'achat automatique en même temps que sa production. Mais ce pouvoir d'achat ne pourra pas, pour sa plus grande part, être affecté à des personnes en fonction de leur rôle dans la production. Il ne pourra s'agir que d'un pouvoir d'achat social, ou, si l'on veut, socialisé, c'est-à-dire mis au service d'une consommation de masse."

#### Une étude américaine

Les Etats-Unis, pays encore plus industrialisé que le Canada et où les techniques nouvelles, les inventions de toutes sortes ont été mises à contribution pour soutenir de gigantesques efforts de guerre ainsi que la conquête de la lune, le problème de l'automatisation et de la cybernétique ne cesse de préoccuper les économistes et les sociologues qui constatent une augmentation du taux du chômage en face d'une production de plus en plus abondante. Quelques uns proposent déjà des solutions que les Canadiens devraient étudier et mettre à profit.

Dans une lettre conjointe adressée au président des Etats-Unis, M. Lyndon B. Johnson, le 22 mars 1964, trente économistes, sociologues et hommes d'affaires réputés l'avertissaient qu'une "Triple Revolution" menaçait leur pays et ils suggéraient au gouvernement des mesures pour faire face à cette triple menace. Pour faire face à la première révolution,

la plus importante, celle de la cybernétique, les auteurs du mémorandum, dont Gurnar Myrdal, Ben B. Seligman, Lynus Pauling, Robert Théobald, etc., les auteurs du mémorandum proposaient ce qui suit:

"Comme première étape, il est nécessaire de reconnaître que le lien traditionnel entre l'emploi et le revenu est brisé. L'économie d'abondance peut maintenir tous les citoyens dans le confort et la sécurité économique, qu'ils soient ou non engagés dans ce que nous appelons communément l'emploi. Les biens produits par les machines restent toujours des biens. Nous recommandons donc, comme mesure urgente, que la société par ses institutions légales et les gouvernements prennent l'engagement non équivoque d'assurer à chaque individu et à chaque famille un revenu adéquat qui leur sera garanti comme de droit."

#### Trois options disponibles

Si l'on regarde la situation actuelle d'un point de vue scientifique et le plus objectivement possible, il faut tout d'abord découvrir quel est l'objectif à atteindre.

Par exemple, on admettra que la plus grande difficulté du système industriel que nous connaissons réside dans le chômage qu'il entraîne. Dès lors, certains ne peuvent s'empêcher de remarquer que le système industriel existe pour fournir des emplois et qu'il faillit à sa tâche.

Mais comme nous l'avons expliqué précédemment, les industriels sont tout d'abord préoccupés d'obtenir un certain rendement avec le moins d'emploi possible. C'est la réalité que nous constatons en analysant les statistiques sur le chômage. Conséquemment, ceux qui blâment l'industrie de ne pas fournir suffisamment d'emplois et ceux qui dirigent les industries ont des vues opposées et incompatibles. D'un autre côté, la grande majorité des travailleurs industriels, de tous

ceux qui sont occupés à des tâches quelconques, sur le plan de la production, vous diront que ce qu'ils désirent, ce sont les richesses produites. Finalement, ceux qui ont engagé des capitaux dans l'industrie requerront que celle-ci soit profitable, c'est-à-dire qu'elle leur rapporte des dividendes, de l'argent.

Donc, il y aurait trois objectifs dans le système industriel:

- a) du travail
- b) des biens et services
- c) de l'argent

#### L'emploi comme objectif

Si c'est l'emploi qui est l'objectif du système industriel, les techniques nouvelles et les sources énergétiques extérieures doivent être employées à un niveau constant, à un degré qui n'augmente pas parce qu'elles viennent détruire les emplois; ou bien, nulle entrave ne doit pouvoir paralyser la vente ou la disposition des biens et services créés.

#### Biens et services comme objectif

Deux cas possibles: un programme fixe de production en utilisant d'une façon illimitée les techniques nouvelles et les sources énergétiques extérieures, ce qui ne peut avoir comme conséquence que la diminution rapide et constante de l'emploi en hommes-heures; ou bien, un programme de production illimitée en utilisant toutes les ressources énergétiques extérieures, ce qui se traduira par l'engorgement de la demande.



L'argent comme objectif

Il est peut-être bon de signaler ici que l'argent ne vient pas au monde en fabriquant ou en vendant des produits; on obtient de l'argent:

- a) en arrachant à la terre de l'or, de l'argent ou du cuivre pour convertir ces métaux en monnaie. Mais la monnaie métallique représente aujourd'hui une bien faible proportion de tout l'argent en circulation, soit environ 0.1 pour cent de l'argent en circulation,
- b) par l'impression de billets de banque; au Canada, ceci représente environ 6¼ pour cent de toute la monnaie en circulation,
- c) par la création de crédits bancaires, soit environ 93 pour cent de toute la monnaie en circulation.

Si l'on excepte le travail nécessaire dans les mines pour extraire les métaux précieux et à l'Hôtel de la Monnaie ainsi que les travaux d'impression de billets de banque, la création de la monnaie n'a rien à voir avec le système industriel bien que l'argent représente une demande réelle sur tout l'ensemble de la production industrielle. Il est donc clair que la fabrication de l'argent comme objectif de la production industrielle ressemble étrangement à la méthode d'obtenir un rôti de porc frais en mettant le feu à la porcherie.

Comme l'argent n'est pas fabriqué par le système industriel, il est important de savoir d'où il vient, comment il vient au monde, où il retourne et comment il retourne à son lieu d'origine.

Sans entrer dans les détails des rouages du système monétaire, disons tout simplement que "tout prêt crée un dépôt

et que tout remboursement de prêt détruit un dépôt" La simple preuve mathématique attachée en Appendice devrait clore toute discussion sur ce sujet.

Personne ne voudra contester, pensons-nous que le véritable objectif du système industriel soit la production et la distribution des biens et services.

L'application de nouvelles techniques et des machines à la production des biens et services rend l'homme capable de produire considérablement plus de biens et de services qu'il n'en peut utiliser pour lui-même et toute l'organisation industrielle cherche à augmenter le rendement par homme-heure de travail. Il est dès lors évident qu'un système par lequel tout le pouvoir d'achat est distribué principalement par le truchement des salaires et gages contraste étrangement avec cette réalité qui nous confronte dans le fait qu'un nombre décroissant de personnes devient impliqué dans la production des biens et services qui sont nécessaires.

#### Baisse des moyens d'achat

Le système industriel est aussi pratiquement le seul moyen qui distribue le pouvoir d'achat permettant aux participants à la production, détenteurs des capitaux et travailleurs d'acheter la production offerte.

Le système industriel distribue des moyens d'achat sous la forme de salaires versés directement aux employés et de dividendes aux actionnaires. Ces versements effectués directement aux consommateurs ne constituent pas les seuls paiements faits par les entreprises. Ces dernières doivent payer pour des frais indirects, rembourser des emprunts,

payer des intérêts sur les capitaux empruntés et finalement, acquitter des impôts aux divers gouvernements. Tous ces paiements indirects ainsi que les paiements faits directement aux consommateurs sous la forme de salaires et de dividendes, lorsqu'ils sont additionnés, forment la somme du prix global de la production. Ce qui veut dire que le prix de la production offerte comprend tous les déboursés effectués au cours de la production.

Or, pour une période de temps donné, les seuls moyens d'achat entre les mains des consommateurs sont les paiements directs effectués par les entreprises (salaires et dividendes). Les autres paiements reviennent comme pouvoir d'achat que beaucoup plus tard et ils reviennent dans un nouvel agrégat de prix attachés à une nouvelle production.

#### Les cotisations d'assurance-chômage

Considérons pour le moment, les cotisations versées par les employés et les employeurs dans la Caisse de l'assurance-chômage. Il faut reconnaître comme évidentes les propositions suivantes:

1. La cotisation que verse le travailleur, quelle soit de \$0.50, de \$1.00 ou de \$2.00 par semaine, diminue d'autant les moyens d'achat de ce dernier.
2. Les prix de la production mise au monde au cours de la période de distribution des salaires et des gages comprennent tous les déboursés effectués au cours de la production.
3. Les cotisations versées par les employeurs et les employés dans la Caisse de l'assurance-chômage sont donc comprises dans les prix des produits offerts, mais elles ne sont pas versées aux consommateurs comme moyens d'achat au cours de la production.

4. Il en découle que la somme des moyens d'achat est inférieure à la somme des prix attachés aux biens mis au monde au cours d'une production donnée.
5. Comme conséquence, le pouvoir d'achat global distribué au cours d'une production se trouve amputé d'une somme égale au total des cotisations versées par les employeurs et les employés, entraînant un déficit du pouvoir d'achat entre les mains des consommateurs.
6. En conclusion, un dollar dans la caisse de l'assurance-chômage diminue d'autant le pouvoir d'achat global entre les mains des consommateurs et \$100 millions dans la caisse de l'assurance-chômage produisent des résultats similaires.

Il faut appliquer le même raisonnement quand c'est le gouvernement qui prélève des impôts. Les taxes et les impôts ont pour résultat de diminuer, au cours d'une période donnée, les moyens d'achat entre les mains des consommateurs d'une somme équivalente.

#### Où se trouve la solution?

Si par souci de justice sociale, il faut verser des prestations à ceux qui sont privés de travail, ces prestations doivent provenir d'une autre source qu'une caisse remplie au moyen de cotisations versées par les employeurs et les employés ou par le produit des taxes et des impôts prélevés par le gouvernement, car les cotisations prélevées à la source de même que les impôts, viennent au cours d'une production donnée, diminuer le pouvoir d'achat global des consommateurs. Il faut donc prendre l'argent dans une source qui ne viendra pas diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs mais qui, au contraire, viendra combler le déficit



du pouvoir d'achat qui s'est créé au cours de la production.

#### Le déficit du pouvoir d'achat

Nous voulons soumettre comme preuve sommaire et évidente que le financement de la production par les épargnes des particuliers et des sociétés (autofinancement) cause et développe un déficit constant et progressif du pouvoir d'achat entre les mains des consommateurs.

Supposons une entreprise qui fabrique et distribue des briquets dont le coût de production est de \$0.75 et qui sont vendus directement aux consommateurs au prix de \$1.00 l'unité. Ainsi, l'entreprise verse en salaires et autres coûts (frais indirects, transport, électricité, impôts, etc...) \$0.75 mais pas plus pour chaque briquet vendu \$1.00.

Pour une production de 1,000 briquets, le coût est de \$750.00 et le profit est de \$250.00.

Mais en ne versant que \$750.00 au cours de la production de 1,000 briquets, la compagnie permet l'achat de seulement 750 briquets. Si la compagnie distribue en outre \$200.00 en dividendes, elle permet l'achat de 200 briquets de plus, soit un total de 950 briquets. Mais 50 briquets restent invendus et ils constituent une surproduction, c'est-à-dire qu'il existe 50 briquets en surplus de ce que les consommateurs disposent de pouvoir d'achat.

#### Le réinvestissement

Supposons que l'entreprise réinvestit les \$50.00 de profit non distribué en payant des salaires pour fabriquer

66 autres briquets au coût de \$0.75. Il est clair que la compagnie a distribué assez de pouvoir d'achat pour couvrir le prix des premiers 1,000 briquets. Mais il est également évident qu'il ne reste plus rien, qu'il n'y a pas de pouvoir d'achat pour acheter les 66 briquets additionnels. Le pouvoir d'achat nécessaire pour écouler ces 66 briquets doit provenir d'autres entreprises. Mais ces autres entreprises ne peuvent ainsi fournir le supplément de pouvoir d'achat nécessaire à l'achat des briquets excédentaires, sans courir elles-mêmes à la faillite.

#### Le cas de l'épargne

Dans l'exemple précédent, même si l'entreprise avait distribué tous ses profits en dividendes (ce qui éliminerait l'épargne des sociétés) tous les briquets auraient pu être vendus à la seule condition qu'aucun consommateur n'épargne.

Supposons un moment que l'industrie fonctionne d'une façon équilibrée, qu'elle produit un volume fixe de biens et qu'elle distribue tout le pouvoir d'achat nécessaire à acheter la production aux prix indiqués, ce qui suppose évidemment qu'il n'y a pas d'épargne, ni par les individus, ni par les sociétés... Il n'y aurait donc ni surproduction, ni sous-consommation.

Mais supposons que quelqu'un décide d'épargner un dollar au lieu d'acheter un briquet. Le briquet ou un produit d'une même valeur reste invendu.

Mais allons plus loin. L'épargnant, au lieu de placer son dollar dans un bas de laine, l'investit de façon à produire

un autre briquet. Ce dollar revient entre les mains des consommateurs par le truchement des salaires versés au cours de la production de ce briquet. Les consommateurs, pris globalement, ont alors en main assez de pouvoir d'achat, assez d'argent pour acheter soit le briquet invendu par suite de l'épargne de \$1.00, soit le briquet qui a été produit par l'investissement du dollar de l'épargnant. Mais, et c'est le point important, essentiel: ils n'ont pas assez de pouvoir d'achat, ils n'ont pas assez d'argent pour acheter les deux briquets.

#### En conclusion

Les individus tout comme les sociétés doivent épargner, mais l'épargne contrecarre le but social de l'économie.

Pour les individus comme pour les entreprises, un dollar épargné est un dollar de gain; mais pour la société, un dollar épargné est un dollar perdu s'il en résulte une baisse de la production. Chaque dollar épargné ou investi, chaque dollar non dépensé, cause un déficit de \$1.00 du pouvoir d'achat, à moins que ce déficit ne soit comblé autrement.

Sinon, les biens produits restent invendus; les inventaires des entreprises grossissent; les travailleurs sont renvoyés de leur emploi, ce qui les prive du revenu nécessaire.

#### D'abord, une réforme financière

Nous concluons en exposant les réformes financières qui doivent prendre place pour corriger les défauts inhérents du système financier actuel et assurer une distribution parfaite des biens produits par le travail et le génie inventif de

l'homme.

Les trois propositions que nous soumettons constituent la base des réformes proposées par les créditistes et elles sont une reproduction fidèle d'une partie de la Lettre Neuvième du livre que vient de publier le chef du Ralliement créditiste, sous le titre: "REAL CAQUETTE vous répond"

Pourquoi un système financier? Quel est le rôle d'un régime financier?

Une réponse simple: un régime financier est fait pour financer:

1. financer la production des biens en vue de satisfaire les besoins;
2. financer la distribution de ces biens pour qu'ils satisfassent les besoins.

Un régime financier qui finance efficacement la production des biens propres à la satisfaction des besoins et qui parvient à financer la distribution de ces biens à ceux qui ont des besoins à satisfaire est un régime financier efficace. S'il ne remplit pas ces fonctions, il est inefficace et s'il fait autre chose, il est nuisible.

Or, vous le constatez vous-même, il y a actuellement des biens qui sont requis par la population et qui ne sont pas produits parce que le système financier ne met pas la finance là où elle devrait être et il y a actuellement des biens qui sont produits et qui restent invendus dans les magasins, les entrepôts et qui sont même détruits, bien que les besoins ne soient pas satisfaits. Donc, il nous faut conclure que le régime financier actuel ne remplit pas son rôle qui est de financer la production et la distribution des biens.



Comment se financent actuellement la production et la consommation? Avec de l'argent, direz-vous. Je voudrais être plus explicite. Moi, je dirais que la production et la consommation se financent avec des moyens de paiement. Ces moyens peuvent s'appeler des dollars, des chèques, ou des crédits bancaires.

Ces moyens de paiement peuvent être tous compris sous le terme de "crédit financier" parce que tout le monde les accepte avec confiance. Tout le monde accepte des dollars, des chèques, surtout quand on sait qu'ils seront honorés, et des crédits bancaires qui sont des avances bancaires.

Tout le monde sait qu'avec des billets de un dollar ou de dix dollars, il peut se présenter dans une épicerie, un magasin à rayons et en sortir avec les produits qu'il désire. On peut dire la même chose du chèque et des crédits bancaires qui sont acceptés avec confiance.

Le mot "crédit" est synonyme de confiance. On fait crédit à quelqu'un si on a confiance en lui. Le médecin jouira du crédit, de la confiance de ses malades si ces derniers ont confiance en lui, s'ils croient que ce médecin est en mesure de leur dispenser les soins que requiert leur état de santé. Les premiers colons qui sont allés s'établir en Abitibi ou au Témiscamingue; les industries qui, comme Noranda Copper Mines, ont érigé des usines dans ces coins désertiques du Québec, avaient confiance dans la capacité de ces régions de fournir des biens propres à satisfaire les besoins. Ces colons, ces industriels avaient foi au crédit du Québec, de la région de l'Abitibi et du Témiscamingue. C'est ce qu'on appelle le crédit réel.

La mesure du crédit réel d'un pays, d'une région, d'une entreprise consiste donc dans l'estimé exact de sa capacité de produire, de livrer des produits en quantité suffisante, à l'endroit et au moment voulus par les consommateurs éventuels de ces produits.

Mais à qui demanderez-vous, appartient ce crédit réel? A tout le monde, puisque le crédit réel, c'est la richesse d'un pays, d'une province, d'une entreprise, exprimée en biens et services possibles. On se rend compte en effet que deux facteurs constituent le crédit réel: la capacité de produire et les biens à satisfaire. L'un des facteurs est inutile sans l'autre. Le producteur de richesses dont personne ne veut est aussi inutile qu'un consommateur de choses inexistantes. Le consommateur est aussi nécessaire à la création du crédit réel que le producteur. Le crédit réel constitue une création commune, une création sociale: le crédit réel est un crédit social.

Mais le crédit financier, lui, n'appartient-il pas aux banques puisque ce sont elles qui l'émettent?

Procédons par étapes. Alors que le Crédit réel se définit l'estimation exacte de la capacité de produire et de livrer des produits en quantité suffisante au moment et à l'endroit voulus, le Crédit financier, lui, consiste en l'estimation exacte de la capacité de délivrer de l'argent en quantité suffisante, à l'endroit et au moment voulus.

Ce qui distingue le crédit réel du crédit financier, c'est que le crédit réel repose sur des choses, des réalités tangibles, actuelles ou potentielles, tandis que le crédit financier repose sur l'argent. Or, l'argent, nous le savons, n'a souvent aucune relation avec les choses, les richesses produites. Par exemple, le cultivateur qui récolte 1,000 minots de pommes de terre sur sa ferme ne récolte pas l'argent nécessaire pour payer ces produits.

Dès lors, nous devons conclure que le crédit financier a pour fonction de mettre en activité et de diriger le crédit réel. On sait que c'est l'argent qui fait construire les usines, qui fait marcher les machines, qui permet d'acheter les produits dans les magasins.

Pour jouer son rôle de moteur, le Crédit financier doit refléter le crédit réel, être conforme aux faits économiques et aux besoins des consommateurs.

J'en arrive aux solutions du Crédit social, telles qu'énoncées par le major C.H. Douglas.

La première de ces propositions est la suivante:

"Les moyens d'achat entre les mains de la population d'un pays doivent être collectivement égaux aux prix collectifs à payer pour les biens consommables mis en vente en ce pays; et ces moyens d'achat doivent être annulés lors de l'achat des biens de consommation."

Il s'agit, comme vous le voyez, de réaliser un pouvoir d'achat parfait, c'est-à-dire un pouvoir d'achat parfaitement équilibré entre les prix que doivent payer les consommateurs et l'argent qui se trouve entre leurs mains.

Comment se ferait cet équilibre? Les créditistes font une distinction entre le prix de revient qui comprend tous les coûts de la production et le prix que doit payer l'acheteur. L'acheteur n'aura à payer que le prix ramené au niveau des moyens d'achat entre ses mains et non le prix qui comprend tous les coûts.

Cet équilibre se fera par un ajustement de prix, ou par un escompte sur tous les prix de vente au détail, le taux de cet escompte étant calculé en fonction de l'état de la consommation par rapport à la production au cours d'une période donnée écoulée.

On appelle cette technique l'excompte compensé parce que l'argent que le vendeur ne reçoit pas de l'acheteur lui est compensé par l'Office du crédit national. Personne n'est perdant. Tout le monde y gagne: les consommateurs qui peuvent satisfaire leurs besoins et les producteurs qui écoulent leurs produits.

Voilà pour la consommation. Comment serait financée la production?

Douglas apporte la réponse suivante:

"Les crédits nécessaires pour financer la production doivent provenir, non pas d'épargnes, mais de nouveaux crédits se rapportant à une nouvelle production et ces crédits ne seront rappelés que selon le rapport de la dépréciation générale à l'appréciation générale, à l'enrichissement général."

Mais pourquoi, allez-vous demander, financer la production avec des crédits nouveaux et non pas avec des épargnes? C'est parce que toute épargne provient d'argent distribué en rapport avec de la production déjà faite. Si cet argent n'est pas employé pour acheter cette production, la production correspondante à l'épargne reste invendue.

Si cette épargne est par ailleurs employée à financer une autre production, elle sera comprise dans les coûts de production de cette nouvelle production et l'écart entre les moyens d'achat entre les mains des consommateurs et la somme des prix subsistera.

Cela ne veut pas dire que personne ne doit plus épargner ni investir ses épargnes dans des biens de production. La liberté existe. L'épargnant peut faire ce qu'il veut de ses épargnes.

Mais si on diminue le pouvoir d'achat global d'une certaine somme qui est épargnée, il faut combler cet écart d'une façon ou d'une autre afin que les consommateurs aient entre leurs mains une somme totale de moyens d'achat au moins égale à la somme des prix attachés aux produits qui sont mis en vente, soit par un dividende national, soit par une baisse des prix par l'escompte ou par les deux moyens à la fois. Cette méthode aurait le même effet que si la production avait été financée par des crédits nouveaux puisque ces crédits nouveaux viennent remplacer l'épargne détournée vers la production.

Enfin, le troisième principe financier de Douglas peut s'énoncer comme suit:

"La distribution des moyens d'achat aux individus doit progressivement dépendre de moins en moins de l'emploi. C'est-à-dire que le dividende doit progressivement déplacer les émoluments et les salaires."



Il s'agit en effet de faire en sorte que pas un citoyen canadien ne soit privé d'un minimum vital décent parce qu'il est incapable de travailler par suite de son âge, de maladie ou d'incapacité de trouver un emploi.

C'est le droit reconnu à tous d'une part de la production qui est le fruit du progrès, des techniques acquises depuis des générations et transmises à travers les âges.

Une telle solution résoudrait le problème du chômage, du sous-emploi, de la misère qui font le désespoir des gouvernements.

D'autre part, il faut bien souligner le mot "progressivement" dans la proposition créditiste. A mesure qu'augmente la production sans augmentation du travail humain et souvent même avec une baisse des effectifs en main-d'œuvre, il faudra certainement inventer des biens produits d'une façon automatique. Les créditistes sont en possession de ces formules. Il s'agit du dividende national et de l'escompte compensé.

APPENDICE

Tout prêt crée un dépôt et tout  
remboursement d'un prêt détruit un dépôt

Prouver que tout prêt crée un dépôt et que tout remboursement  
de prêt annule un dépôt

D = dépôts

L = prêts

C = cash

K = capital

1) ACTIF = L + C (du côté de l'actif: Prêts plus Cash)

2) PASSIF = D + K (du côté du passif: Dépôts plus Capital)

Mais comme PASSIF = ACTIF

3) L + C = D + K

Nous allons maintenant calculer la variation par unité de temps  
de chacun des deux nombres de l'équation 3.

L'expression  $\frac{d}{dt}$  signifie variation par unité de temps

En calculant la variation, on obtient de part et d'autres

3) L + C = D + K

4)  $\frac{d}{dt} (L + C) = \frac{d}{dt} (D + K)$  L'égalité est encore vraie

5)  $\frac{d}{dt} (L) + \frac{d}{dt} (C) = \frac{d}{dt} (D) + \frac{d}{dt} (K)$

On a le droit mathématiquement de calculer la variation séparément pour chacun des termes

6)  $\frac{dL}{dt} + \frac{dC}{dt} = \frac{dD}{dt} + \frac{dK}{dt}$

C'est la façon correcte d'écrire l'équation #5 et cela se lit:

La variation des Prêts  
par unité de temps

La variation du Cash  
par unité de temps

$$\frac{dL}{dt}$$

+

$$\frac{dC}{dt}$$

La variation des Dépôts  
par unité de temps

La variation du Capital  
par unité de temps

$$\frac{dD}{dt}$$

+

$$\frac{dK}{dt}$$

Mais si le capital K est fixe, c'est-à-dire si K est une valeur constante, sa variation  $\frac{dK}{dt}$  par rapport au temps est nulle et vaut zéro. Car la variation d'une constante ou la variation d'une valeur fixe est nulle en mathématique.

L'équation 6) devient donc:

$$6) \frac{dL}{dt} + \frac{dD}{dt} = \frac{dD}{dt} + \frac{dK}{dt} \quad \text{vaut } 0$$

$$7) \frac{dL}{dt} + \frac{dC}{dt} = \frac{dD}{dt}$$

En admettant que le Cash demeure fixe, c'est-à-dire, si le Cash ne varie pas, la variation  $\frac{dC}{dt}$  du Cash est nulle et vaut 0, puisque c'est une constante  $\frac{dC}{dt}$  égalant 0.

L'équation dès lors se simplifie comme suit:

$$\frac{dL}{dt} + 0 = \frac{dD}{dt}$$

$$\frac{dL}{dt} = \frac{dD}{dt}$$

La variation dans les prêts par unité de temps est égale à la variation dans les dépôts par unité de temps. C'est donc dire qu'une augmentation de la quantité des prêts (x) se traduit par une augmentation égale dans les dépôts. Si la variation dans les prêts par unité de temps est égale à la variation dans les dépôts par unité de temps, un prêt

d'une valeur (x) implique un dépôt d'une valeur (x).

La démonstration est parfaitement correcte et se fait suivant les théorèmes du calcul différentiel qui est le calcul des variations par unité de temps.

Ce théorème prouve qu'un prêt crée un dépôt. Il est maintenant possible de prouver par simple logique que le remboursement d'un prêt annule un dépôt. En effet, le prêt est le contraire du remboursement. Sachant d'après le théorème précédent que prêt implique dépôt, par logique mathématique, remboursement implique annulation d'un dépôt.



Annexe ACOMMENTAIRES SUR CERTAINES PROPOSITIONS  
DU LIVRE BLANC SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE.

Tout en présentant des objections contre le principe de l'assurance-chômage tel qu'expliqué dans le Livre Blanc parce que selon nous cette conception se trouve déjà périmée et qu'elle le sera certainement dans une trentaine d'années, selon les commentaires que l'on trouve à la page 9 du Livre Blanc, nous voulons quand même faire quelques observations en marge de certaines propositions contenues dans le document qui nous préoccupe présentement.

L'universalité

Selon le Livre Blanc le facteur déterminant de l'assujettissement au régime sera maintenant " l'exécution d'un travail pour le compte d'autrui."

Cela veut dire, comme le souligne le Livre Blanc, qu'à peu près tous les salariés seront assujettis à la mesure et que seuls les travailleurs indépendants seront exclus. Ainsi les enseignants, les fonctionnaires gouvernementaux, les employés d'hôpitaux, les militaires, les athlètes professionnels et peut-être les domestiques seront maintenant assujettis à l'assurance-chômage. Dans ce dernier cas, il subsiste un doute dans notre esprit.

A la page 6 du document, on parle des domestiques comme s'ils devaient être inclus dans le régime. Par ailleurs, dans le tableau qui figure à la page 32, il n'en est plus fait mention. Est-ce une omission volontaire ou involontaire. Nous croyons toutefois que c'est l'intention du gouvernement d'assurer tout le monde, de sorte que nous pensons, jusqu'à preuve du contraire, que le gouvernement a l'intention d'assujettir les domestiques à la loi.

Nous sommes opposés en principe à l'universalité. Nous croyons que dans un régime soucieux de la liberté de la personne humaine, tout individu devrait avoir le droit d'accepter ou de refuser, de faire partie ou de quitter tout plan, toute organisation, à son gré.

Nous croyons que dans un régime ou une société qui respecte l'individu, la première condition à satisfaire est de laisser aux individus, à la personne humaine un tel degré de liberté et d'initiative dans le réajustement des structures politiques et économiques qu'ils

puissent bénéficier eux-mêmes des avantages de la science et du machinisme et qu'ils parviennent à une situation telle que ces personnes aient la liberté de dire avec une indépendance de plus en plus grande si elles participeront ou ne participeront pas à tel projet ou à tel plan qu'on leur proposera.

Comme le prétendent les créditistes, les systèmes sont faits pour les hommes et non les hommes pour les systèmes et l'intérêt premier de l'homme qui consiste en son développement et à son épanouissement personnel se trouve placé au-dessus de tout système, qu'il soit religieux, politique ou économique.

Nous saluons en passant les instituteurs de l'Ontario que ont déjà manifesté leur opposition à leur assujettissement à l'assurance-chômage.

Lors des discussions sur le bill 98 visant à établir une commission d'assurance-chômage, en 1940, on trouve à la page 1824 du Hansard du 19 juillet 1940 cette remarque judicieuse du chef de l'Opposition conservatrice, M. R.B. Hanson:

" Pour ma part, je n'ai jamais compris pourquoi l'on soumettait à l'application d'une loi de ce genre certaines catégories d'employés à moins que ce ne fut pour obtenir leurs cotisations."

Il semble bien que l'histoire se répète en 1970 et que l'assujettissement de 1,160,000 travailleurs de plus est dicté par le souci d'augmenter les revenus de la Commission. Voici ce que dit le Livre Blanc à ce sujet, à la page 6:

" Dans une certaine mesure, la généralisation du régime, qui donnera lieu à l'affiliation de 1,160,000 autres travailleurs, fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction et d'occasions propices, occupent des emplois moins stables."

Il est tout à fait ridicule d'entendre le ministre parler de "bonne volonté" et de "sens des responsabilités" quand il ne donne aucune chance aux individus concernés de décider librement s'ils feront partie de l'assurance-chômage. Le gouvernement leur impose tout simplement sa volonté, il les embrigade de force dans la loi. Ce n'est plus du volontaire libre, mais c'est de l'enrégimentation brutale.

Nous sommes conscients que ces remarques ne réussiront peut-être

pas à faire réfléchir et fléchir le ministre. Sans doute qu'il tient à l'universalité et qu'il sera difficile de lui faire changer d'avis.

Mais si le gouvernement tient à l'universalité, s'il désire que l'assurance-chômage s'applique à tous les salariés, même aux domestiques et enfin à tous ceux qui gagnent au moins \$25.00 par semaine pour un travail à temps partiel (p. 18, 8e parag.), pourquoi le gouvernement ne ferait-il pas connaître une formule permettant aux Canadiens qui vont travailler occasionnellement dans certains Etats américains, (nous pensons aux bûcherons québécois qui vont travailler dans le Maine et le New-Hampshire pour le compte d'employeurs canadiens ou américains) de faire partie volontairement de l'assurance-chômage?

De tous les Etats américains, seuls les Etats d'Alabama, d'Iowa, du Maine et du New-Hampshire n'ont pas signé d'accord avec le Canada en matière d'assurance-chômage.

Dans une question que M. C.E. Dionne, M.P., député fédéral de Kamouraska, posait à l'honorable ministre du Travail, M. A.J. McEachen, le 9 septembre 1964, à savoir: "quelles sont les propositions qui ont été soumises par les représentants du gouvernement canadien aux représentants du gouvernement américains en vue d'en arriver à une entente, "voici la réponse fourni par l'honorable ministre, le 9 septembre 1964, telle qu'elle apparaît à la page 7961 du Hansard de la Chambre des Communes (édition française):

" On a proposé aux autorités américaines que les Etats non-participants consentent à conclure des ententes réciproques comportant les conditions acceptées par les 46 autres Etats qui participent à l'entente. Les propositions ont été présentées pour examen en plusieurs occasions par lettres, au cours d'entretiens non officiels entre des représentants canadiens et américains et lors de plusieurs conférences officielles, y compris les réunions de 1959, de 1962 et de 1963.

Il y a plus de six années que le ministre du Travail a fourni cette réponse et depuis six années, la situation reste la même: les travailleurs forestiers du Canada qui vont coopérer à la coupe du bois dans la Maine et le New-Hampshire ne reçoivent aucune prestation d'assurance-chômage ni de ces Etats américains, ni du Canada.

Nous voulons souligner ici que le gouvernement canadien, de même que le gouvernement du Québec, ne se gênent pas pour faire payer à ces travailleurs l'impôt sur le revenu qu'ils ont ainsi gagné et ils savent comment les trouver pour les forcer à contribuer au fisc.

Dans d'autres Etats américains, dont celui du Massachusetts, par exemple, avec lesquels le gouvernement canadien a conclu une entente réciproque, les travailleurs canadiens éprouvent parfois quelque difficulté à toucher des prestations d'assurance-chômage des Etats concernés.

La principale raison invoquée pour disqualifier ces travailleurs, c'est qu'une fois ces travailleurs licenciés, ils se trouvent à perdre leur visa de séjour au Etats-Unis. De la sorte, ils se trouvent disqualifiés en vertu de certaines dispositions inscrites dans les lois de divers Etats. La section 25 (e) (1) de la Loi du Massachusetts se lit comme suit:

" Aucun délai n'est accordé et aucune prestation n'est versée aux termes du présent chapitre, pour

- a) Toute semaine, pendant laquelle, sans raison valable, un employé ne satisfait pas aux conditions posées par le directeur pour l'inscription et la constitution du dossier.

Et le réclamant reçoit alors une lettre l'avisant que les difficultés qu'il a avec les autorités de l'immigration font qu'il n'est plus disponible pour travailler et qu'en conséquence il est disqualifié.

Et le problème se trouve ainsi classé.

Nous demandons donc au gouvernement d'apporter une solution à ces problèmes. Depuis six années que les discussions se poursuivent. Il est grand temps que le gouvernement canadien prenne les dispositions nécessaires pour que ces travailleurs qui ont le coeur d'aller chercher du travail aux Etats-Unis pour ne pas être à la charge de la société canadienne en réclamant de l'assistance sociale, soient considérés comme des travailleurs au sens de la Loi et qu'ils soient ensuite éligibles à des prestations d'assurance-chômage.

Nous savons qu'il sera difficile, sans doute impossible de forcer des employeurs américains à verser des cotisations d'assurance-chômage dans une caisse d'assurance-chômage au Canada.

Une façon de contourner la difficulté pourrait se trouver dans la



procédure suivante: L'employé qui voudrait être assujetti à l'assurance-chômage à l'occasion de son travail saisonnier aux Etats-Unis devrait s'inscrire au bureau de l'assurance-chômage le plus rapproché de chez lui et verser mensuellement lui-même ses propres cotisations qui seraient égales à celles qui sont versées par les autres catégories de travailleurs de cette catégorie de revenu.

Quant à la part de l'employeur, c'est le gouvernement fédéral qui la prendrait à sa charge. Cela entraînerait des déboursés minimes en comparaison de ce que l'Etat devrait verser si ces travailleurs, au lieu de s'expatrier aux Etats-Unis pour y chercher du travail qu'ils sont incapables de trouver au Canada réclamaient de l'assistance sociale.

On dira aussi que cette procédure nécessitera des enquêtes, augmentera la bureaucratie. Nous ne croyons pas qu'une telle mesure destinée à assurer l'application de l'assurance-chômage aux travailleurs saisonniers qui vont travailler dans le Maine et le New-Hampshire sera plus compliquée que son application aux domestiques, par exemple.

De toute façon, nous demandons au gouvernement de conclure ses études et ses pourparlers avec les autorités des Etats concernés et, faute de recevoir et d'accepter notre formule, d'en trouver et d'en appliquer une autre qui permettra, tout en respectant véritablement le principe de l'universalité, d'assurer une plus grande sécurité économique à ce groupe de milliers de travailleurs.

Annexe B

## LE COÛT DES REFORMES PROPOSEES DANS LE LIVRE BLANC

L'un des aspects les plus surprenants et des plus inquiétants à la fois des propositions contenues dans le Livre Blanc intitulé "L'assurance-chômage au cours des années 70" consiste sans contredit dans le silence au sujet du coût des réformes proposées.

Par "coût des réformes proposées", il faut entendre les cotisations que verseront dorénavant les employés et les employeurs ainsi que les impôts qui seront perçus par le gouvernement pour faire face à ses obligations quand le chômage dépassera 4% du total de la main-d'oeuvre.

Tout ce que le Livre Blanc nous dit concernant le coût du régime, c'est que "les cotisations des employeurs et des employés assujettis au régime actuel seront moins élevées" (paragraphe 12, p.11) et il y a une référence au sujet des tableaux 2 et 3 à la page 13, où il est indiqué que les cotisations des employés seront moins élevées de même que celles des employeurs.

Mais il n'y a rien qui indique quel sera le coût total des réformes proposées et rien qui indique quel sera le montant des sommes qui seront versées par les employeurs et les employés dans la caisse de l'assurance-chômage.

Coût actuel dans l'industrie manufacturière

Pour obtenir une idée des réformes proposées relativement à leur coût, il faut tout d'abord faire une comparaison entre les cotisations versées actuellement et celles qui le seront sous le nouveau régime. Un indice des coûts actuels se trouve à la page 20 du cat. 72-516, (décembre 1969), intitulé: "Coût de la main-d'oeuvre dans l'industrie manufacturière 1968". A l'item "assurance-chômage", on y découvre que dans l'industrie manufacturière, le coût des cotisations de l'industrie manufacturière, par employé, s'est élevé à \$48.00 en 1968, ce qui

représente 0.8% de la rémunération brute.

Pour les employeurs de l'industrie manufacturière, le coût hebdomadaire de l'assurance-chômage est donc de \$0.91.

Comme les employés versent un montant égal à celui des employeurs, le coût pour les employés est donc de \$0.91 en moyenne par semaine.

#### Les contributions en 1967

Le 26e rapport annuel de la Commission d'assurance-chômage publié en 1969 pour l'année financière prenant fin le 31 mars 1967 fait état, à la page 69, des contributions des employeurs et des employés pour l'année.

Employeurs et employés ont versé dans la caisse de l'assurance-chômage, la somme de \$343,800,000. Il reste à se demander quel est le montant qu'auraient versé employeurs et employés s'ils avaient été assujettis au régime que propose le Livre Blanc.

D'après le projet, pour les salariés de moins de \$100. par semaine, les cotisations varieront de \$0.71 à \$0.88, soit une moyenne de \$0.80 par semaine.

Par ailleurs, pour les salariés gagnant plus de \$100. par semaine, les cotisations varieront de \$1.06 à \$1.32 soit une moyenne de \$1.19 par semaine.

Or, d'après la publication "Statistique Fiscale", édition 1969, où se trouve l'analyse des déclarations des particuliers pour l'année d'imposition 1967, quelque 5,365,269 déclarations indiquent un revenu inférieur à \$5,200 pour l'année ou un revenu inférieur à \$100 par semaine.

En admettant que ces particuliers sont tous ou presque assujettis au nouveau régime et que la moyenne de leurs cotisations est de \$0.80 par semaine ou de \$41.60 par année, ces particuliers auraient versé la somme de \$223,195,190 dans la caisse de l'assurance-chômage en 1967.

Au cours de cette même année, il y eut 2,768,426 déclarations

de revenus supérieurs à \$5,200 par année ou supérieurs à \$100 par semaine.

Si la moyenne de leurs cotisations dans la caisse de l'assurance-chômage avait été de \$1.19 par semaine ou de \$61.88, tel que le propose le Livre Blanc, ils auraient contribué la somme de \$171,310,200 en 1967.

Ce qui veut dire que tous les particuliers, s'ils avaient été cotisés d'après les normes du Livre Blanc, auraient contribué le total de \$394,505,391.

Mais comme les professionnels, les travailleurs autonomes, les commerçants, etc., ne sont pas assujettis à l'assurance-chômage et qu'il faut s'en tenir aux seuls salariés ou employés d'entreprises ou d'institutions, aux employés des divers gouvernements et autres employés non classés, nous découvrons que les employés représentent 83.5% des particuliers ayant fait une déclaration d'impôt.

Dès lors, approximativement, les employés auraient été cotisés de la somme de \$329,412,001 pour la caisse de l'assurance-chômage en 1967, selon les normes du Livre Blanc, soit une somme sensiblement égale au total des contributions combinées des employeurs et des employés pour cette année-là.

#### La part des employeurs

On a vu précédemment que la moyenne des contributions des employeurs de l'industrie manufacturière pour l'année 1967 a été de \$48 par année ou de \$0.91 par semaine.

Or, les dispositions prévues dans le Livre Blanc prévoient que le groupe des employeurs ayant un faible pourcentage de chômage, versera entre \$0.71 et \$0.88 par employé par semaine; que le groupe des employeurs ayant un fort pourcentage de chômage aura à payer entre \$1.42 et \$1.76 par semaine par employé, soit pratiquement le double de la moyenne de 1967; que le groupe des employeurs situé entre les deux premiers, aura à payer entre



\$0.99 et \$1.23 par semaine par employé.

#### La part de l'Etat

Si la part de l'Etat au soutien de la caisse de l'assurance-chômage était facilement calculable selon l'ancien régime, il devient pratiquement impossible de découvrir ce qu'aura à payer l'Etat dans le régime proposé.

Comme conclusion, les employés paieront globalement près du double de ce qu'ils payaient en 1967; les employeurs paieront presque tous autant, pour la première catégorie et pratiquement le double pour les deux autres catégories tandis que les contribuables peuvent s'attendre à faire face à des hausses d'impôt quand le chômage dépassera 4% de la main-d'oeuvre. Depuis trois années, le chômage dépasse cette norme et dans certaines régions, il est pratiquement le double de 4%.

Dès lors, il faut s'attendre à de fortes augmentations des impôts.

Le Livre Blanc est également avare de commentaires sur la part qu'aura l'Etat pour venir en aide aux chômeurs.

Sous le régime actuel, cette part est facilement calculable. Ottawa assume 20% des cotisations et défraie le coût de l'administration du régime.

Sous le nouveau régime, l'Etat assumera seul le coût si le taux de chômage dépasse 4%, de même que le coût supplémentaire des prestations des phases 1 et 2 et de la première partie de la phase 3.

En outre, lorsque le taux régional dépassera 4% et excédera de plus de 1% le taux national, l'Etat prendra à sa charge outre les frais mentionnés précédemment, les prestations de la phase 5 pendant 18 autres semaines.

Les tableaux 7 et 8 qui figurent à la page 36 de l'Annuaire statistique du Canada de juillet 1970 font voir le nombre de chômeurs par région ainsi que le taux de chômage par région.

On se rend compte que le taux de chômage dépasse les normes proposées dans le Livre Blanc pour les régions de l'Atlantique et du Québec.

SECTION 4  
TABLEAUX 7 et 8

36

Juillet 1970

Tableau 7: chômeurs par région<sup>1</sup> (milliers de personnes)

Tableau 7: cholestérol par région (milliers de personnes)											
	moenne mensuelle ou mois	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.
1968		47	145	104	39	47			M. D. C.	3	3
1969		49	158	95	39	42	4	3	3		
		chiffres non désaisonnalisés					désaisonnalisés <sup>2</sup>				
1968	A 20	63	175	107	40	51	45	146	98	34	49
	M 18	44	134	104	36	48	45	130	116	40	51
	J 22	37	143	129	36	50	51	154	111	47	52
	J 20	37	130	120	41	43	50	147	115	46	50
	A 24	35	124	89	31	40	52	131	99	47	50
	S 21	28	99	73	26	36	47	141	101	43	48
	O 19	34	113	75	24	42	51	149	104	40	47
	N 16	40	134	82	35	47	49	159	102	36	46
	D 14	45	152	87	45	44	47	161	95	37	42
1969	J 18	63	187	111	53	53	44	150	86	36	40
	F 15	66	186	116	52	53	44	142	93	36	43
	M 22	67	190	99	48	44	45	142	82	36	40
	A 19	67	182	100	42	41	48	152	92	37	39
	M 24	52	166	97	33	38	52	161	108	37	40
	J 21	41	152	121	33	36	56	163	104	42	38
	J 19	42	139	96	38	34	56	158	92	42	40
	A 23	38	138	83	26	33	56	168	93	39	42
	S 20	32	124	68	22	33	53	177	95	36	44
	O 18	34	135	73	32	40	51	177	100	53	45
	N 15	40	143	82	41	48	49	171	102	42	47
	D 13	46	152	95	44	46	49	161	104	36	44
1970	J 17	62	178	124	60	61	42	143	96	40	46
	F 21	68	195	136	70	57	46	148	109	49	46
	M 21	67	206	141	69	59	45	154	117	52	54
	A 18	66	203	145	72	58	48	169	134	64	55
	M 23	44	201	132	64	72	44	194	146	71	75

<sup>1</sup>Voir renvoi<sup>1</sup>, tableau 3.<sup>2</sup>Voir renvoi<sup>2</sup>, tableau 4.

Source: Bulletin de la main-d'œuvre, (71-001F) B. F. S.

Tableau 8: taux de chômage par région<sup>1</sup> (pourcentage)

	moenne mensuelle ou mois	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.	provinces Atlantiques	Qué.	Ont.	provinces des Prairies	C.-B.
1968	7.3	6.5	3.5	3.0	5.9	5.9	4	3	M. D. C.	3	3
1969	7.6	6.9	3.1	2.9	5.0				3		
		chiffres non désaisonnalisés					désaisonnalisés				
1968	A 20	10.2	8.0	3.8	3.1	6.6	7.1	6.6	3.4	2.6	6.2
	M 18	6.8	6.1	3.6	2.7	6.1	7.0	5.9	4.0	3.1	6.5
	J 22	5.6	6.2	4.2	2.7	6.1	7.9	6.8	3.8	3.6	6.5
	J 20	5.4	5.6	3.9	3.0	5.1	7.7	6.6	3.9	3.5	6.3
	A 24	5.1	5.3	2.9	2.3	4.8	8.0	6.7	3.4	3.5	6.2
	S 21	4.3	4.4	2.5	1.9	4.5	7.2	6.3	3.4	3.2	6.0
	O 19	5.2	5.0	2.5	1.8	5.3	7.9	6.6	3.5	3.0	5.9
	N 16	6.2	6.0	2.7	2.6	5.8	7.6	7.0	3.4	2.7	5.7
	D 14	7.1	6.8	3.0	3.4	5.4	7.3	7.2	3.2	2.7	5.1
1969	J 18	10.1	8.4	3.8	4.0	6.7	6.6	6.6	2.9	2.7	4.9
	F 15	10.5	8.4	3.9	3.9	6.6	6.3	6.3	3.1	2.7	5.3
	M 22	10.8	8.5	3.4	3.7	5.5	6.9	6.2	2.7	2.7	4.9
	A 19	10.5	8.0	3.3	3.2	5.0	7.3	6.6	3.0	2.7	4.7
	M 24	7.8	7.2	3.2	2.4	4.5	7.9	7.0	3.5	2.7	4.7
	J 21	6.1	6.5	2.9	2.4	4.1	8.5	7.1	3.4	3.1	4.4
	J 19	6.0	5.8	3.0	2.7	3.9	8.5	6.9	3.0	3.1	4.9
	A 23	5.5	5.8	2.6	1.8	3.8	8.5	7.3	3.1	2.9	5.1
	S 20	4.9	5.4	2.3	1.6	3.9	8.2	7.7	3.1	2.7	5.2
	O 18	5.2	5.9	2.4	2.4	4.7	7.8	7.7	3.3	3.9	5.3
	N 15	6.2	6.3	2.7	3.1	5.6	7.6	7.4	3.4	3.1	5.5
	D 13	7.2	6.7	3.1	3.3	5.5	7.5	7.0	3.4	2.7	5.2
1970	J 17	10.0	8.0	4.2	4.6	7.3	6.5	6.3	3.2	3.0	5.3
	F 21	11.0	8.7	3.5	5.3	6.7	7.1	6.4	3.6	3.6	5.3
	M 21	10.8	9.2	4.6	5.2	7.0	6.9	6.7	3.8	3.8	6.3
	A 18	10.4	8.9	4.7	5.4	6.6	7.4	7.4	4.3	4.7	6.2
	M 23	6.6	8.6	4.2	4.5	8.1	6.7	8.4	4.6	5.1	8.5

<sup>1</sup>Les chômeurs en pourcentage de la main-d'œuvre dans chaque région. En raison des différences de pondération une simple moyenne des taux régionaux ne donnera pas, à la page 7, le taux désaisonnalisé au Canada, ni le taux non désaisonnalisé au tableau 3. Source: Bulletin de la main-d'œuvre, (71-001F) B. F. S.

Voici le nombre des chômeurs, les prestations versées et le nombre de semaine de chômage pour l'ensemble du Canada pour l'année 1969:

COUT DE L'ASSURANCE-CHOMAGE EN 1969

- C A N A D A -

	nombre de bénéficiaires	versement de prestations	nombre de semaines
janv.	501,900	61,239,268.	2,007,684
fév.	536,200	67,393,894.	2,144,751
mars	526,100	66,440,570.	2,104,542
avril	392,200	61,890,539.	1,961,217
mai	423,400	52,848,540.	1,693,786
juin	208,100	26,496,493.	832,559
juil.	155,700	24,787,402.	778,677
août	218,600	27,745,072.	874,533
sept.	165,600	24,008,143.	745,235
oct.	174,400	25,526,510.	784,836
nov.	192,800	27,554,617.	830,657
déc.	195,300	33,060,495.	976,391
TOTAL:	3,690,300	498,991,543.	15,734,868

Source: B.F.S. cat.73-001, janv. à déc. 1969

Ottawa paie tous les frais supplémentaires quand le taux de chômage dépasse 4%.

Comme en 1969, le taux de chômage dans le Québec a été de 6.9 comparativement à un taux de chômage de 4.6 pour l'ensemble du Canada, Ottawa aurait assumé tous les frais du chômage dans le Québec pour un maximum théorique de 18 semaines de prestations par chômeur. De plus, Ottawa devrait assumer tous les frais si le chômage dépasse 4% à l'échelle nationale, jusqu'à 5% pour un maximum de 12 semaines à la phase 4.

Voici d'ailleurs quels ont été les coûts des prestations versées aux chômeurs québécois pour l'année 1969:

COUT DE L'ASSURANCE-CHOMAGE EN 1969

- Q U E B E C -

	nombre de bénéficiaires	versements de prestations	nombre de semaines
janv.	150,900	18,525,899.	603,506
fév.	178,400	22,589,295	713,703
mars	160,200	20,734,228	640,680
avril	126,200	20,715,290	634,534
mai	142,300	18,400,555	569,255
juin	70,700	9,173,403	282,752
juil.	53,000	8,568,862	265,052
août	75,200	9,520,260	300,696
sept.	55,700	8,021,157	250,730
oct.	61,700	8,910,915	277,677
nov.	62,700	8,879,070	268,611
déc.	60,800	10,307,729	303,882
TOTAL:	1,198,500	164,346,663	5,111,078

Source: B.F.S. cat.73-001, janv. à déc. 1969

On peut donc présumer qu'Ottawa devra augmenter considérablement ses impôts s'il veut faire face aux déboursés prévus lorsque le taux de chômage national dépassera 4% et que le taux de chômage régional sera de 1% supérieur au taux national.



## APPENDICE A-27

GENAIRE

(1961) Limitée

Boîte postale 84 - St. Catharines (Ontario) Canada

Le 1<sup>er</sup> septembre 1970

Comité permanent du travail,

de la main-d'oeuvre et de

l'immigration,

*aux bons soins de*  
Mademoiselle S. Sirpaul, employé<sup>(e)</sup>

Chambre des communes

Ottawa (Ontario).

Messieurs,

Avantages en cas de maladie

Les employés qui cessent de travailler pour cause de  
maladie perçoivent au titre d'avantages sociaux ~~des~~ *actuellement des*  
prestations en cas de maladie et d'accidents. Nous avons  
l'impression qu'en vertu du régime proposé par la C.A.C.,  
l'employé toucherait:

\$ 60 ~~par~~ par semaine de prestations maladie-accident  
pendant 26 semaines

66 ~~par~~ par semaine de prestations de la C.A.C.

\_\_\_\_\_ pendant 15 semaines

\$126.00

En supposant que son revenu ordinaire s'élève à \$100 par semaine, il y a de fortes chances qu'il reste à la maison!

En dépit des entretiens qui sont prévus afin d'éviter les abus, les sociétés resteront placées devant le problème et la dépense puisqu'elles verseront des cotisations pour tout leur personnel sans tenir compte du traitement. Comme compensation à la dépense supplémentaire, les individus s'attendent à une augmentation de rémunération.

Une partie des frais pourra être récupérée si le taux des cotisations est abaissé, mais les travailleurs auront également les yeux fixés sur toute réduction et vont probablement inclure le montant dans leurs exigences.

En dernière analyse, une augmentation de prestations est équivalente à une augmentation des frais et les sociétés devront finalement payer ces frais, soit directement sinon en augmentant les salaires.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de mes sentiments respectueux.

GENAIRE (1961) Limitée,

L'administrateur délégué,

## APPENDICE A-28

Mémoire présenté par l'Honorable W. J. Keough,  
ministre du Travail de Terre-Neuve, relative-  
ment au Livre Blanc intitulé "L'assurance-  
chômage au cours des années 70."

Je n'ai pas l'intention, dans ce mémoire, de traiter en détail des projets du Livre Blanc.

Je n'ai pas essayé de traiter de l'ensemble de ses répercussions possibles ( car il affectera toute la nation canadienne) étant donné que je ne dispose pas de toutes les connaissances nécessaires.

En fait, je ne dispose pas de tous les éléments d'appréciation pour évaluer toutes les répercussions que le Livre Blanc aura sur la province de Terre-Neuve.

Je me permets toutefois d'émettre l'opinion suivante.

Si le Livre Blanc relatif à "L'Assurance-chômage au cours des années 70" est mis en application, la province de Terre-Neuve risque d'en retirer des avantages substantiels.

Nous ne pourrions perdre le bénéfice des prestations que si le taux national du chômage tombe en dessous de 4 p. cent.

Selon ma propre estimation réaliste, nous aurons de la chance à Terre-Neuve si nous parvenons jamais à créer suffisamment de nouveaux emplois pour faire baisser notre taux de chômage à 7 - 8 p. cent.

Le nouveau programme projeté n'offre rien de plus qu'une contribution plus importante au régime d'assurance-chômage

Mais à cheval donné on ne regarde pas à la bride.

Le projet du Livre Blanc constitue un avantage en matière d'aide sociale, aux chômeurs, sous la forme de services d'orientation qui vise à les reclasser parmi les actifs, et comprend des dispositions de stabilisation des conditions économiques régionales.

Nous réagissons favorablement aux projets du Livre Blanc.

Le plan projeté donne de solides lignes directrices qui, si elles sont suivies, doivent assurer de meilleures prestations à ceux qui en ont besoin, et prévoit la coordination des services assurés par d'autres organismes de l'État sous un jour nouveau.

Le ministère du Travail du Gouvernement de Terre-Neuve n'est pas directement impliqué dans l'assurance-chômage en soi. Mais il s'intéresse profondément à ses répercussions socio-économiques. Notre ministère du Travail s'inquiète régulièrement tant du niveau de l'emploi dans le secteur industriel de cette province que des niveaux de l'emploi des travailleurs saisonniers et des pêcheurs occupés dans les diverses régions de la province. Les niveaux de l'emploi dans toute la province de Terre-Neuve sont fréquemment affectés par des conditions sur lesquelles notre province n'a que peu de contrôle. ( ex: les récentes mesures imposées de resserrement de l'argent ) affectés et à cause de cet état de choses, nous sommes, dans une large mesure, par les conditions de travail et les facteurs économiques qui affectent les taux de chômage dans les autres régions du Canada. Par conséquent, l'assurance-chômage nous touche particulièrement, et nous sommes directement touchés par tout projet de modification à la réglementation actuelle.

Le projet tel qu'il est décrit dans le Livre Blanc présente divers aspects qui ont un intérêt particulier pour notre province. Certains aspects seront bénéfiques dans l'immédiat, d'autres le seront à long terme.

L'idée pensée de passer des dispositions actuelles qui sont des dispositions de protection (assurance) totale à des dispositions entrelardées d'avantages sociaux ( tels que les prestations de grossesse et les prestations de retraite), ainsi qu'à des dispositions qui visent à l'orientation et à la formation de la main-d'œuvre, revêt une importance particulière.



La plupart de nos travailleurs sont non spécialisés ou semi-spécialisés et tout programme, qu'il soit subventionné en vertu du nouveau projet ou par l'intermédiaire d'autres organismes de l'État, ne peut que directement influencer notre niveau de l'emploi.

Nos pêcheurs sont actuellement couverts, mais il est prévu d'après le nouveau projet de ne couvrir que les travailleurs qui ne sont pas travailleurs indépendants. Il semble que nos pêcheurs aient été classés dans la catégorie des travailleurs indépendants et qu'ils seront finalement exclus du bénéfice du projet actuel. Nous rappelons au Comité les répercussions qu'auront de tels changements, et nous insistons sur la nécessité de donner au Gouvernement de Terre-Neuve l'assurance catégorique que, jusqu'à ce qu'un autre régime viable n'ait été mis au point pour la protection des pêcheurs et fonctionne de façon satisfaisante, ces derniers ne seront pas mis dans une situation plus défavorable que celle qu'ils ont actuellement. A cet égard, nous préférons ne pas avoir de révolution sur les bras.

Le Livre Blanc met l'accent sur l'insécurité économique et psychologique à laquelle doivent faire face les employés de bureau ("les collets blancs") et ceux des professions libérales à la suite des changements apportés par les techniques nouvelles, mais nous estimons qu'en ce qui concerne notre province, cette insécurité est plus imaginaire que réelle. Il ne semble guère possible que les fonctionnaires, les enseignants et les travailleurs des professions libérales aient à faire face, dans un avenir prévisible, à une sensible réduction de leur ploi, par suite d'un excédent de postes. On m'a fait remarquer que l'élargissement du régime d'assurance-chômage dans le but de couvrir ces travailleurs là constitue, pour eux, une charge fiscale supplémentaire qui, dans une certaine mesure, devrait être plus équitablement répartie entre les contribuables du

Canada. A notre avis, la sécurité de l'emploi en ce qui concerne les fonctionnaires, les enseignants et les travailleurs des professions libérales est relativement assurée. Ils sont toutefois, semble-t-il, dans l'obligation morale de participer au financement du régime dans l'intérêt de leurs compatriotes moins fortunés.

Etant donné que le but est l'application universelle du régime, il est juste d'en répartir le coût entre tous les contribuables. Je ne vois pas pour quelle raison une charge supplémentaire devrait être imposée sur toutes les catégories de travailleur qui n'atteindront peut-être pas le degré d'insécurité envisagé dans le Livre Blanc.

Par ailleurs, les travailleurs s'inquiètent du fait que le Gouvernement Fédéral projette de supprimer l'obligation qu'il a actuellement de participer au financement du régime d'assurance-chômage, et de créer une charge supplémentaire pour les autres catégories. Pourquoi le Gouvernement Fédéral doit-il retirer sa participation jusqu'à ce que le taux national de chômage ait atteint 4 p. cent?

Dans une province telle que la nôtre où les taux de chômage ont atteint jusqu'à 15.3 p. cent du nombre des actifs ( le taux moyen de chômage pour 1969 a été de 10,3 p. cent ), les aspects monétaires du projet, et qui sont distincts des prestations en espèces, revêtent une signification particulière. Les dispositions relatives aux services d'orientation assurés par d'autres organismes de l'Etat, envisagés dans le projet, devront être soigneusement coordonnées pour que l'ensemble du plan soit efficace.

Il est possible que notre province, avec ses nombreuses communautés isolées, ses problèmes d'emplois saisonniers et le cas particulier des pêcheurs, puisse contribuer avec tous ces problèmes à compliquer sérieusement la mise en application d'un programme de services d'orientation efficaces. Dans ces conditions, les niveaux de l'emploi varieront considérablement en fonction de divers éléments, et il est difficile de déterminer avec une certitude raisonnable comment la diversité des services projetés pour compléter le nouveau projet pourront être

mis à la disposition de la grosse majorité de nos actifs qui n'habitent pas les villes. Il est posé en principe dans le projet que les prestations en espèces ne doivent plus être versées ne peut profiter des services d'orientation qui sont mis à sa disposition. L'isolement, les problèmes de déplacement des travailleurs, la proximité de centres de formation convenables, etc, tous ces éléments peuvent ajouter au problème de reclassement de ces travailleurs à la suite des changements préfigurés dans le projet.

Nous avons, à Terre-Neuve, des problèmes particuliers qui n'existent pas ailleurs au Canada et qui peuvent provoquer une épreuve injustifiée pour les travailleurs à qui il est prescrit d'avoir recours à certains services d'orientation. Le projet doit être suffisamment souple pour garantir que les personnes qui pourront se trouver dans une telle situation ne seront pas injustement pénalisés.

Il ne faut pas oublier que des personnes qui souffrent de malnutrition peuvent avoir à venir trouver pédibus les fonctionnaires de l'assurance-chômage et les agents du bien-être, et cela ferait mauvaise impression pour Terre-Neuve et pour le Canada que l'une ou plusieurs d'entre ces personnes périsse dans un fossé en venant chercher de l'aide.

A moins que les services d'orientation et les prestations en espèces ne soient correctement coordonnés, il est peu probable que le projet ait le succès d'ensemble escompté.

Il semblerait toutefois que, considéré dans son ensemble, le projet soit avantageux pour Terre-Neuve.

Le Gouvernement du Canada se propose de ne pas participer financièrement à l'assurance-chômage jusqu'à ce que le taux national de chômage ait dépassé 4 p. cent des actifs. Terre-Neuve aura de la chance si, dans un avenir prévisible le taux de chômage tombe en dessous de 7 à 8 p. cent.

Je tiens à nouveau à insister sur le fait que la mise au point d'une protection suffisante pour nos pêcheurs constitue une de nos préoccupations essentielles.

le 31 août 1970

## APPENDICE -A-29-

Le Trésorier provincial, Saskatchewan.

Édifice législatif,  
Regina, le 31 août 1970

Mademoiselle Santosh Sirpaul,  
Préposée au Comité permanent du travail,  
de la main-d'œuvre et de l'immigration,  
Chambre des communes,  
Ottawa (Ontario).

Mademoiselle,

J'ai jugé bon de vous informer officiellement de la position du gouvernement concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage. J'aime à croire que je pourrai vous faire un exposé clair et sans détour aussi, je ne pense pas qu'il me sera indispensable de me présenter devant votre comité parlementaire.

Notre gouvernement est d'accord avec une extension du champ d'application en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage. La nature de l'employeur ne devrait pas servir de critère déterminant en ce qui concerne l'admissibilité à l'assurance-chômage.

Nous pouvons signifier notre accord avec le Livre blanc lorsqu'on y déclare que, même en ce qui concerne les emplois réputés stables, par exemple celui d'infirmière, d'enseignant ou de fonctionnaire, «l'offre peut dépasser la demande; les mesures d'austérité peuvent rendre certains emplois excédentaires; les progrès techniques peuvent occasionner l'interruption des gains comme dans le cas où le travailleur doit faire l'apprentissage d'un nouveau métier ou se prépare à occuper un emploi différent».

Toutefois, notre gouvernement n'est pas d'accord sur l'élimination du plafond d'assujettissement. Tout en admettant que la maximum de \$7,800 n'est plus actuel, nous estimons que le concept de plafonner l'assujettissement a de la valeur. Nous prétendons que les gens des catégories à revenu élevé ont une formation et une expérience de valeur qui permet une mobilité d'emploi rendant l'assurance-chômage inutile.

Les propositions énoncées dans le Livre blanc traitant de l'extension du champ d'application augmenteront certes la viabilité économique du régime en groupant les employés à bas risque avec les employés à gros risques qui sont actuellement assujettis au régime. Néanmoins, cela se fait aux frais de personnes qui ne vont probablement jamais bénéficier de la généralisation du champ d'application parce qu'ils ont peu de chances de tomber en chômage ou qu'ils sont en état de retrouver rapidement un emploi s'il leur arrive de tomber provisoirement en chômage.

A notre avis, si nous en tant que gouvernements désignons subventionner la caisse d'assurance-chômage, nous devrions le faire en toute honnêteté en y consacrant les deniers publics plutôt qu'en assujettissant à un régime obligatoire des gens qui ne bénéficieront jamais de leur assujettissement.

Pour terminer, je voudrais vous remercier pour nous avoir donné l'occasion de faire connaître le point de vue de notre gouvernement au sujet du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Veuillez agréer, mademoiselle, l'expression de nos sentiments les meilleurs.  
D. G. Steuart





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, October 27, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 6

Le mardi 27 octobre 1970

Président: David Weatherhead

Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Labour, Manpower and Immigration

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Respecting the White Paper on  
Unemployment Insurance

Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance  
and Messrs.

Alexander  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne  
Francis

Goode  
Knowles (*Norfolk-  
Haldiman*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)  
MacEwan

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL,  
DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance  
et Messieurs

McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy  
Paproski  
Perrault

Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20)

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. MacEwan replaced Mr. Forrestall on October  
23, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. MacEwan remplace M. Forrestall le 23 octobre  
1970.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, October 27, 1970.

(9)

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 10.40 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Broadbent, Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perault, Turner (*London East*), Weatherhead—(9).

*Also present:* Messrs. Cyr, Ritchie, Roy (*Laval*), Smith (*Saint-Jean*), Thomas, M.P.s's.

*Witnesses:* From the *Confederation of National Trade Unions*: Messrs. Raymond Parent, Secretary-General; Yvon Valcin, Economic Adviser.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Messrs. Parent and Valcin to the members of the Committee and invited Mr. Parent to make an opening statement.

Before questioning commenced,

On motion of Mr. Francis,

*Resolved:* That the brief submitted by the *Confederation of National Trade Unions* in English and French be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-30*).

Messrs. Parent and Valcin responded to questions.

There being no further questioning, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked Messrs. Parent and Valcin for their presentation.

In accordance with a motion passed at its regular meeting held on October 21, 1970, the following briefs are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

1. Burlington Northern Incorporation—Brief submitted in English only (*See Appendix A-31*).
2. Council of the Forest Industries of British Columbia—Letter submitted in English only (*See Appendix A-32*).
3. Employers' Council of British Columbia—Brief submitted in English only (*See Appendix A-33*).
4. Newfoundland Federation of Fishermen—Letter submitted in English only (*See Appendix A-34*).
5. Prince Edward Island Labour-Management Relations Council—Brief submitted in English only (*See Appendix A-35*).
6. Prince Rupert Regional Hospital—Letter submitted in English only (*See Appendix A-36*).
7. The Regina Chamber of Commerce—Brief submitted in English only (*See Appendix A-37*).
8. United Community Services of the Greater Vancouver Area—Brief submitted in English only (*See Appendix A-38*).

22933—11

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 27 octobre 1970

(9)

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 10 h 40. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Broadbent, Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Perault, Turner (*London-Est*), Weatherhead—(9)

*Autres députés présents:* MM. Cyr, Ritchie, Roy (*Laval*), Smith (*Saint-Jean*), Thomas.

*Témoins:* de la *Confédération des syndicats nationaux*: MM. Raymond Parent, secrétaire général; Yvon Valcin, conseiller économique.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente MM. Parent et Valcin aux membres du Comité et il invite M. Parent à faire une déclaration préliminaire.

Avant la période des questions,

M. Francis propose, et il est

*Résolu:* que le mémoire rédigé en anglais et en français présenté par la *Confédération des syndicats nationaux* soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-30*).

MM. Parent et Valcin répondent aux questions.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie MM. Parent et Valcin.

Conformément à la proposition adoptée lors de la séance régulière tenue le 21 octobre 1970, les mémoires suivants sont imprimés en appendices aux procès-verbaux et témoignages.

1. Burlington Northern Incorporation—Mémoire présenté en anglais seulement (*Voir Appendice A-31*).
2. Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique—Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-32*).
3. Conseil des employeurs de la Colombie-Britannique—Mémoire présenté en anglais seulement (*Voir appendice A-33*).
4. Fédération des pêcheurs de Terre-Neuve—Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-34*).
5. Conseil des relations patronales-ouvrières de l'Île-du-Prince-Édouard—Mémoire présenté en anglais seulement (*Voir appendice A-35*).
6. Hôpital régional de Prince Rupert—Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-36*).
7. La Chambre de commerce de Regina—Mémoire présenté en anglais seulement (*Voir appendice A-37*).
8. «United Community Services» du grand Vancouver—Mémoire présenté en anglais seulement (*Voir appendice A-38*).



9. Vancouver Board of Trade—Brief submitted in English and French (*See Appendix A-39*).

At 12.40 o'clock p.m., the Committee adjourned until 10.00 a.m. on Thursday, October 29, 1970.

9. Vancouver Board of Trade—Mémoire présenté en anglais et en français (*Voir appendice A-39*).

A 12 h 40 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 10 h du matin, le jeudi 29 octobre 1970.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 27, 1970

[Texte]

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are very pleased to have with us today Mr. Raymond Parent, Secretary-General of the Confederation of National Trade Unions and Mr. Yvon Valcin, the Economic Adviser of the CNTU. Mr. Parent, would you be good enough to give us a fairly short opening statement. Then we will go into questioning.

**M. Raymond Parent (secrétaire général de la CSN):** Monsieur le président, madame, messieurs, je veux tout d'abord excuser le président général de la centrale qui aurait bien aimé pouvoir se joindre à la délégation de la CSN mais qui en a été empêché à la dernière minute. Il m'échoit donc de vous résumer le mémoire que nous vous avons déjà transmis et avant de le faire, je voudrais remercier le Comité...

**M. Cyr:** En appel au Règlement, monsieur le président, je ne crois pas qu'on soit autorisé à prendre des photos lorsqu'un comité siège.

**M. Parent:** Je voudrais remercier le Comité d'avoir accepté à quelques reprises que nous retardions la présentation de notre mémoire. Nous avons eu une malencontreuse aventure chez nous il y a quelques temps: nos bureaux ont été dévalisés et, entre autres documents, le projet préliminaire de notre mémoire est disparu. C'est pourquoi nous avons dû demander qu'on retarde notre comparution.

Dans le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui, nous voulons dès le départ situer notre position et notre conception de l'assurance-chômage parce que nous considérons que pour pouvoir apprécier le Livre blanc, il faut que nous ayons défini si nous optons pour un régime assimilable à de l'assurance ou si nous considérons l'aide au chômage comme étant une mesure de sécurité sociale. Quant à nous, et ce n'est pas une option nouvelle, nous avons toujours considéré que l'aide au chômage ou l'assurance-chômage devait s'inscrire dans le cadre de toutes les politiques de sécurité sociale et qu'elle devait par conséquent être considérée comme telle. Par conséquent, lorsque nous optons pour la formule de sécurité sociale, nous sommes dès lors nécessairement d'accord avec l'universalité d'un régime et nous disons que le mode de financement lui-même devrait être universel et être intégré aux impôts généraux. Nous considérons par conséquent que le régime doit être universel et qu'il doit être financé par ceux qui peuvent prendre les décisions qui influencent l'économie. Nous considérons l'assurance-chômage comme une mesure essentiellement temporaire et palliative et nous disons que ce ne peut être qu'une mesure à l'intérieur d'une politique générale ce qui suppose qu'une mesure de sécurité sociale de cette nature ait comme assise une situation économique saine, une situation économique normale.

Quant à l'appréciation générale du régime, nous ne pouvons faire autrement que de répéter ce que nous avons dit dès que le Livre blanc a été publié; c'est un

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 27 octobre 1970

[Interprétation]

**Le président:** A l'ordre, messieurs, messieurs. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui M. Raymond Parent, secrétaire général de la CSN et M. Yvon Valcin, conseiller économique de la CSN. Monsieur Parent voulez-vous s'il vous plaît, nous faire un bref exposé et puis nous allons poser des questions.

**Mr. R. Parent (Secretary-General of the Confederation of National Trade Unions):** Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I would like to apologize for the President-General who would have liked to join us but was unable to do so at the last moment. It is my role then to give you a summary of the brief that we prepared and I wish to thank the Committee...

**Mr. Cyr:** On a point of order, Mr. Chairman. I do not think anybody is allowed to take photographs when a Committee is sitting.

**M. Parent:** I would like to thank the Committee to have accepted a few delays of our brief. We had a disastrous misadventure at home. We were robbed and among the documents that disappeared were the preliminary brief. That is why we had to ask for a delay. In this brief that we are introducing today, we would like first to speak of our basic positions in order that we can make clear our appreciation of the White Paper as to whether we are in favour of scheme strictly related to Unemployment Insurance or whether it is going to be incorporated to social security. This is not a new choice. We always felt that unemployment insurance or assistance had to be part of the social security policies and be considered as such. So, when we chose the social security scheme, we are not necessarily from the start in agreement with a universal plan and we declare that its financing itself should be universal and integrated to the general income taxes. We therefore consider that the plan must be universal and financed by responsible authorities, people who can take decisions to influence the economy. We consider unemployment insurance as a strictly temporary and palliative measure and it can only be integrated into a general policy of social security, based on a sound and normal economic situation.

When we considered a plan in general we can only repeat what we have already said when the White Paper was published: the White Paper is of great value and we consider that it will show a great progress on previous measures. If we do criticize some aspects of the White Paper, one must understand that our criticisms are only done for the general good.

We did mention sooner that we were happy the plan tends to universality of the coverage and that benefits are mentioned so that the plan will have a more social security character. We do insist on the fact that in certain cases benefits would be paid for illness and pregnancy.

## [Text]

document de grande valeur et nous considérons qu'il marque un progrès très considérable sur les mesures qui existaient antérieurement. Donc, si nous nous permettons de critiquer certains aspects du Livre blanc, il faudra comprendre nos critiques dans la perspective d'un appui général.

J'ai mentionné il y a un moment que nous nous réjouissons du fait que le régime tende vers l'universalisation de la couverture et qu'il étende les prestations afin justement que le régime prenne un caractère d'aide sociale beaucoup plus prononcé. Nous soulignons particulièrement notre appréciation du fait qu'on ait prévu dans certains cas, des bénéfices de maladie ou de grossesse à l'intérieur du régime.

Nous déplorons cependant le caractère régressif du mode de cotisation proposé pour les employés. Même si nous faisons l'option première que le régime devrait être financé à même un impôt général nous considérons que, dans le cadre du Livre blanc lui-même, on aurait dû prévoir que les cotisations ne seraient pas régressives mais vraiment proportionnelles ou même davantage, qu'elles devraient viser à faire payer plus ceux qui gagnent plus même, proportionnellement.

Nous avons retenu dans notre analyse non pas tous les points importants, mais seulement quatre.

La question du plein emploi; le taux de 4 p. 100 du chômage en tant que limite; l'absence des préoccupations sectorielles; la question des cotisations des employés et la question constitutionnelle.

Il est évident que notre première préoccupation, et nous voulons le signaler au Comité, n'est pas seulement d'avoir un bon régime d'assurance-chômage mais d'abord d'avoir une politique économique qui soit saine et dynamique. Nous disons par conséquent que le régime doit s'inscrire simplement dans la perspective de la recherche, par l'ensemble des mesures, du plein emploi qui devrait être l'objectif prioritaire.

Nous ne connaissons pas les bases exactes sur lesquelles on s'est basé pour établir qu'un taux de 4 p. 100 de chômage justifiant le gouvernement d'intervenir dans le financement du régime, mais nous considérons que ce taux est trop élevé et nous demandons qu'on s'en tienne plutôt au taux arrêté par le Conseil économique du Canada et qui prévoit qu'à court terme, la situation normale vers laquelle devrait tendre l'emploi, devrait être 3 p. 100 et que ce taux devrait même être diminué au cours des prochaines années.

Nous attachons beaucoup d'importance à ce point parce que le fait qu'il y ait intervention du gouvernement simplement quand le chômage atteint 4 p. 100, pour nous, n'est pas une pression suffisante sur le gouvernement lui-même pour l'obliger à prendre des mesures positives pour enrayer le chômage et la différence de 1 p. 100, nous le savons, représente quand même 75,000 emplois.

• 1050

Sur la question des régions, il y a des handicaps prévus au régime. Nous regrettons que le Livre blanc n'ait pas précisé davantage ces régions, mais nous déplorons davantage l'absence de préoccupation au sujet des secteurs. Nous considérons que le Livre blanc aurait dû également tenir compte des situations sectorielles parce que certaines industries particulières sont sujettes à plus de chômage, soit à cause de certains inconvénients natu-

## [Interpretation]

However, we deplore the regressive character of the employees' contribution system proposed. We consider that even if we do accept at first glance there should be provisions for benefits to be paid out from a general income tax, they should have proposed non-regressive but proportional contributions so that people who earn more pay more.

We did retain in our analysis not all points but four points:

Full employment; the limit of 4 per cent of unemployment; employees contributions and constitutional aspects, the lack of sector dimension.

Our first and main preoccupation is that it is not only to have a good unemployment insurance plan but to have an unemployment policy that is sound and acceptable. The plan must be oriented towards research in order to obtain full employment.

We do not recognize the basis on which one established the 4 per cent unemployment rate, which allows the government to participate to the financing of the plan. We do consider that this 4 per cent is too high and we ask that we retain rather the figure established by the Canadian Economic Council and that this rate should be reduced to 3 per cent in the coming years.

We do consider as very important the fact that the government intervenes only when there is not less than 4 per cent unemployment. That rate is too high to oblige the government to take positive measures in order to stop the unemployment and we know that a 1 per cent difference means 75,000 jobs.

As to the regional question, there are handicaps. We regret that the White Paper did not determine more precisely these areas and we think that the White Paper should have taken into account the sectorial question. Some industries are the victims of more unemployment because of certain natural conditions, or because of the lack of policy on the part of the government as regards certain sectors.



## [Texte]

rels, soit aussi, dans un grand nombre de cas, à cause de l'absence de politique gouvernementale ou à cause du caractère inadéquat des politiques adoptées par les gouvernements dans certains secteurs. A ce titre, on pourrait citer par exemple, l'influence qu'a pu avoir les Négociations Kennedy sur certaines industries comme celles du textile, des vêtements et des produits chimiques. On peut revenir sur nos revendications traditionnelles par rapport à l'industrie de la construction navale.

Nous soutenons donc que le Livre blanc aurait dû tenir compte non seulement des régions, mais également des secteurs afin de pouvoir mieux redresser la situation. J'ai dit un mot tout à l'heure au sujet de notre position relative à la cotisation des employés: nous déplorons qu'elle soit régressive.

Au sujet de la question constitutionnelle, nous affirmons que le régime d'assurance-chômage devrait être transféré de la juridiction fédérale à la juridiction provinciale. Nous avons été surpris d'ailleurs de voir que le gouvernement du Québec en particulier, n'avait pas encore parlé publiquement là-dessus, mais nous considérons que l'assurance-chômage, quitte à ce qu'il y ait des péréquations nécessaires au niveau fiscal, devrait être de juridiction provinciale parce que nous ne voyons pas comment il pourra se bâtir une politique de main-d'œuvre valable. Vous savez déjà que, dans le Québec, nous subissons le coût du double emploi des centres de main-d'œuvre. Avec le Livre blanc ou avec les propositions du Livre blanc, ce double emploi cesserait peut-être dans une certaine période de temps, mais à l'avantage exclusif du gouvernement fédéral parce qu'on prévoit que les travailleurs ou les chômeurs devront s'adresser aux centres de main-d'œuvre fédéraux pour bénéficier des avantages des différentes phases du régime. Par conséquent, on rendra vide de sens les bureaux provinciaux et on enlèvera à la juridiction provinciale un des pivots essentiels à l'établissement d'une politique de main-d'œuvre. Là-dessus, nous croyons qu'il devrait vraiment y avoir redressement.

Nous terminons notre mémoire, comme vous l'avez vu, sur quelques remarques particulières. Beaucoup d'inquiétudes se sont ajoutées au sujet de l'infrastructure du Livre blanc, par exemple le problème du versement à la troisième semaine de trois semaines de prestations, sans savoir ce qui arrivera après la période de 15 jours de qualification au lieu d'une semaine. Il s'agit d'un certain nombre de points de cette nature, mais nous ne les avons pas retenus aux fins de notre mémoire parce que nous considérons que ce qui importait pour nous, c'était de vous donner la philosophie générale que nous avons adoptée et notre façon de voir le problème, quitte à attendre le projet de loi pour le disséquer totalement à ce moment-là. Je vous remercie, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Parent. Gentlemen, before going into the questioning, I would like to have the usual motion that the brief submitted by the Confederation of National Trade Unions in English and in French be printed as an appendix to this days Minutes of Proceedings and Evidence.

**Mr. Francis:** I so move.

Motion agreed to.

• 1055

**M. Parent:** Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais quand même indiquer que la version

## [Interprétation]

For instance, we could speak of the influence the Kennedy Round could have had on certain industries such as textiles and chemicals. We could come back to our traditional revendications in the shipbuilding industry.

We do say that the White Paper should not only determine areas but sectors so as to make a better balance of general conditions. We deplore that the contribution of employed people be regressive.

As to the constitutional aspect, we say that the unemployment insurance plan should be transferred from the federal jurisdiction to the provincial jurisdiction. We were surprised to see that the Quebec government in particular had not taken a position on that but we consider that unemployment insurance should be under the provincial jurisdiction. You know that Quebec suffers from the duplication of Manpower centres. With the White Paper proposals this duplication might stop in a certain period of time but strictly in favour of the federal government. The unemployed will have to go through the federal Manpower centres to benefit from the different proposals of the plan. It will quickly give no use to provincial offices and suppress to the provincial jurisdiction one of the principal elements from which it could establish a manpower policy. We feel that there should be a readjustment.

We complete our brief with a few comments. A great deal of worries are added to the general aspects of the White Paper. For instance, the period of a number of weeks before one is admissible for instance, the three week waiting period, but we did not retain them because our purpose was to give you a general idea of our conception of the plan. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci, monsieur Parent. Messieurs, avant de commencer la période des questions, j'aimerais qu'on propose une motion pour que les mémoires présentés par la CSN en français et en anglais soient versés au dossier et annexés au compte rendu.

**M. Francis:** Je propose la motion.

La motion est adoptée.

**Mr. Parent:** Mr. Chairman, if you will allow me I would like to explain that the official version of the brief



[Text]

officielle du mémoire est la version française et que la traduction anglaise n'a pas été faite par des traducteurs professionnels. Nous ne voudrions pas qu'il y ait de difficultés d'interprétation.

**The Chairman:** Who would like to lead off the questioning this morning, gentlemen? Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, first may I say that I think the CNTU as it always does has given us an excellent brief. It has studied the subject very thoroughly. I always enjoy the philosophical background that we get to any of these economic problems when the CNTU appears before us. I do not say that in jest. I think it is proper that we should look at a problem like this in the framework of society as a whole.

I like very much the statement on page 30 in the English translation when you say that:

The objective of unemployment insurance is not to promote the idleness of the workforce, but rather to maintain its income at a certain level during a short unemployment period.

That sentence should be enshrined by itself but the best of the paragraph is also most welcome.

This implies that job opportunities are available. It would seem paradoxical that the new program compels the worker to give proof of his willingness to work in order to be eligible for benefit payments, while there may not be job opportunities available at all.

That is only one part of the philosophical background but I read it to underline my point that I like your approach.

However, there are a few questions I would like to ask. I am sympathetic to your proposal that this should be looked at as social security rather than insurance in the normal term. I am a bit puzzled however, at your wanting it to be paid for, as far as individuals are concerned, by general taxation rather than by premiums. Yet you seem to depart from that in two respects—in accepting a three per cent level at which government contributions come in rather than a four per cent one, and in accepting experience rating. Have I stated the problem sufficiently so that you can cope with it? Would you justify or rationalize those two concepts—(a) that it should be financed out of taxation so that the whole community bears the cost of this social problem generally with (b) you accept three per cent as the level where federal contributions come in and you accept experience rating.

**The Chairman:** Mr. Valcin.

**M. Yvon Valcin (économiste, Confédération des syndicats nationaux):** Je pense que, premièrement nulle part dans le mémoire qui a été soumis à ce comité et que nous discutons ce matin, nous n'avons accepté le niveau de chômage de 3 p. 100 comme seuil de chômage au-dessus duquel le gouvernement fédéral interviendrait financièrement en assumant le coût des prestations ordinaires d'une part, et en versant des prestations supplémentaires dans certaines régions, dans la mesure où le taux de chômage régional serait de 1 p. 100 plus élevée que celui du taux national.

• 1100

Tout ce que nous disons c'est que, à l'heure actuelle, il y a eu beaucoup de cabale à propos de ce taux de 3 p. 100

[Interpretation]

is the French document. The English translation was not done by professional translators. We would not like that there appears difficulties in the interpretation of the text.

**Le président:** Qui désire commencer les questions ce matin? Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, la CSN nous a présenté comme toujours un excellent mémoire. J'ai toujours eu du plaisir à lire l'analyse philosophique de la CSN. Je pense qu'il convient d'étudier ce problème dans l'esprit de la CSN en général.

J'ai beaucoup apprécié la déclaration de la page 30 où vous dites dans la traduction anglaise que:

L'objectif d'un programme d'assurance-chômage, selon la CSN, n'est pas d'encourager l'oisiveté des travailleurs et des salariés, c'est plutôt de maintenir temporairement leur revenu durant une période, la plus brève possible.

Cette phrase devrait être encadrée bien que le reste du paragraphe ait aussi une grande valeur.

Cela implique, à toutes fins pratiques, des occasions d'emploi les plus nombreuses possible. Il apparaîtrait, en effet, paradoxal que le nouveau programme, pour accorder les prestations au cours de la deuxième phase, exige une preuve de la volonté de travailler de nouveau, alors qu'il n'y aurait pas d'emplois disponibles.

Voilà un aspect seulement des principes qui m'intéressent et je les souligne pour faire ressortir ma propre opinion sur vos idées.

J'aimerais poser quelques questions. Je suis en faveur de votre proposition voulant que l'assurance-chômage soit plutôt considérée comme une mesure de sécurité sociale plutôt que d'assurance proprement dite. Je suis cependant un peu étonné de votre position quant aux particuliers et à l'imposition générale. Vous semblez vous en écarter sur deux points: d'abord, en acceptant un niveau de 3 p. 100 pour le financement fédéral, ensuite en semblant accepter la qualification selon l'expérience. Pourriez-vous expliquer ou justifier ces deux concepts. L'un que le financement doit être fait à même les deniers publics de façon que la population entière participe au coût de ce problème social et d'autre part cette idée d'accepter le taux de 3 p. 100 comme seuil d'intervention du gouvernement fédéral tout en acceptant la tarification fondée sur l'expérience.

**Le président:** Monsieur Valcin.

**Mr. Yvon Valcin (Economic Adviser, Confederation of National Trade Unions):** I think, first of all, that in no place in the brief that we have submitted and that we are discussing this morning have we accepted the level of unemployment at 3 per cent as a basis of unemployment from which the federal government would intervene financially, assuming the cost of the ordinary benefits and by adding to the benefits in certain regions, that is regions where the rate of unemployment would be superior by 1 per cent, or by 1 per cent to the national rate.

We say that at the present time there has been a lot of trouble caused by this rate of 3 per cent and I think that

## [Texte]

et je crois que le Livre blanc est à blâmer. Nous pensons fortement que les chiffres dont on s'est servi pour pouvoir arriver à ce taux de 3 p. 100 auraient dû être annexés au Livre blanc.

Certains chiffres que nous a fournis la Commission d'assurance-chômage nous ont permis de constater que, en somme, le 4 p. 100 tenait son origine à ce qu'ils ont appelé le point mort du taux de chômage, c'est-à-dire le taux de chômage auquel le régime lui-même s'auto-finance, le volume de prestations versées au taux de 4 p. 100 équilibrait alors l'ensemble des contributions des employeurs et des employés. C'est ce qu'a établi en somme certains chiffres fournis par la Commission d'assurance-chômage, c'est pourquoi nous prétendons que ces chiffres auraient dû être annexés au Livre blanc.

A toutes fins pratiques nous avons contesté le 4 p. 100 parce que même si, économiquement, il apparaît tout à fait justifié pour le gouvernement de ne pas intervenir dans la mesure où le régime est autonome financièrement, nous disons tout simplement que le 4 p. 100 ne correspond pas aux possibilités réelles de l'économie canadienne à l'heure actuelle. Celles-ci ont été évaluées par le Conseil économique du Canada dans divers exposés annuels dès le début. Dernièrement encore dans ses sixième et septième exposés, le Conseil économique du Canada a critiqué la politique gouvernementale disant que l'économie fonctionnait en deçà de ces possibilités réelles.

Alors, tout ce que nous avons dit, c'est que le taux de 3 p. 100 de chômage établi, par le Conseil économique du Canada comme étant un taux compatibles à ce qu'on pourrait appeler au Canada un taux de plein-emploi, ce taux de 3 p. 100 est certainement meilleur que celui de 4 p. 100 et, compte tenu du fait aussi que la différence de 1 p. 100 existant entre les deux taux représente quand même 75,000 emplois, chiffre qui a été calculé d'ailleurs par la commission Woods.

Alors, nous ne disons pas, en fait que nous acceptons le taux de 3 p. 100 de chômage comme un taux de chômage normal, mais compte tenu des possibilités réelles actuelles de l'économie canadienne, nous le préférons au taux de 4 p. 100. Ceci ne veut pas dire que notre position soit considérée dans une optique ou dans une perspective tout à fait statique, parce que même ce 3 p. 100, et je crois que le Conseil économique a exprimé clairement cette opinion, peut encore être amélioré par toutes sortes de politiques, soit de recherche et de développement, des programmes de réhabilitation, d'augmentation de la mobilité ou de la formation de la main-d'œuvre, toute une série de programmes qui pourraient avoir comme objectif, ou comme résultat, d'améliorer encore le rendement potentiel de l'économie.

En d'autres termes il n'y a rien qui empêcherait le Canada d'avoir le même barème que d'autres pays industrialisés d'Europe, je cite comme exemple la Suède, qui considère un taux de chômage de 2,5 ou même de 1 p. 100 comme une situation déjà catastrophique et alarmante. Mais pour le moment, dans la situation actuelle, tout ce que nous disons c'est que le chiffre de 3 p. 100 est plus valable, qu'il correspond mieux au potentiel réel de l'économie canadienne que le 4 p. 100 avancé par le gouvernement. Mais il ne faut pas interpréter ceci comme étant une souscription tacite ou explicite ou une acceptation tout simplement d'un taux de chômage de 3 p. 100. Alors,

## [Interprétation]

the White Paper is to blame for this. We think that the figures used to reach this rate of 3 per cent should have been added to the White Paper.

Some of the figures provided by the Unemployment Insurance Commission have allowed us to note that 4 per cent was what they call the dead point of unemployment, that is the rate of unemployment at which the plan itself is self-financed. The volume of benefits paid would balance the volume of the contributions paid by the employers and the employees. This is as established by some figures provided by the Unemployment Insurance Commission and as we say these figures should have been added to the White Paper.

We objected to the 4 per cent because even if at 4 per cent economically seems apparently justified for the government not to intervene to the extent that the plan is self-financing, we say that this 4 per cent does not correspond to the real possibilities of the Canadian economy. The real possibilities of the economy have been assessed by the Economic Council in various reports. Quite recently in the Sixth Annual Report and the Seventh Annual Report, the Economic Council criticized the government's policy and said that the economy worked below its actual potential.

So all we said is that the 3 per cent of unemployment established by the Economic Council of Canada, as being a comparative rate to what could be called full employment in Canada, is certainly better than 4 per cent and also taking into effect that the difference between the two rates represents nevertheless 75,000 jobs, which was calculated by the Woods Commission.

So we are not saying that we accept the rate of 3 per cent of unemployment as a normal rate but in view of the actual possibilities or the real possibilities of the economy we prefer this rate of 3 per cent to the 4 per cent. This does not mean that our position should be considered as absolutely static because even this 3 per cent, and I think that the Economic Council said this clearly, even this rate of 3 per cent can be improved due to the fact that the performance of the economy by all kinds of policies, either through research or development, rehabilitation programs, encouragement of mobility and retraining; these are all programs that could have as a result improvement of the potential yield of the economy.

Nothing would prevent us in Canada from having the same rate as other industrialized countries in Europe and, Sweden, for instance, where the rate of 2.5 per cent and even 1 per cent unemployment is looked upon as a catastrophic situation. But in the present situation all we are saying is that the rate of 3 per cent is more valid and corresponds better to the real potential of the Canadian economy than the 4 per cent put forward by the government. However, you must not interpret it as an explicit agreement of a rate of unemployment of 3 per cent. So I think that this point is quite clear as explained in the brief of the CNTU.

As to experience rating, it is not a problem that has to do with the union movement as such. The experience or the proportionality rule is a problem that interests or concerns management to a great extent. We are not here to defend management but to defend the economic policies and we do not want management or some companies



[Text]

en ce qui concerne le mémoire de la CSN, je pense que ce point est assez clair.

Pour ce qui est de la tarification selon l'expérience, il ne s'agit pas du tout d'une question qui relève nécessairement d'un problème qui intéresse le monde syndical comme tel. La tarification selon l'expérience ou ce qu'on appelle la règle de la proportionnalité ou la coie, c'est un problème qui intéresse beaucoup plus le monde des employeurs. Nous ne sommes pas ici pour défendre les employeurs, nous sommes ici pour défendre, en somme, les politiques économiques valables et nous ne voulons pas que les employeurs ou certaines entreprises, ou certaines industries soient pénalisés par l'application de cette règle de la proportionnalité.

A l'heure actuelle, et je crois que le secrétaire général de la CSN a bien insisté sur ce point, le Livre blanc manque nettement de préoccupation sectorielle. Les problèmes régionaux où le taux de chômage régional qui va découler des problèmes que confondent certaines régions du Canada, tel que le Québec ou bien les Maritimes, tous ces problèmes ont réellement leurs racines beaucoup plus, et en grande partie, dans les problèmes que confondent certains secteurs industriels comme tels.

Alors, tout ce que nous disons à propos de cette tarification ou cette perception des contributions financières des employeurs selon l'expérience, c'est que certaines industries, certaines entreprises éprouvent des difficultés majeures pour stabiliser leur emploi. On ne peut pas, par exemple, concevoir pour l'industrie des chantiers maritimes ou l'industrie textile la possibilité de stabiliser les emplois à l'heure actuelle, puisque ces industries-là confondent les problèmes structurels majeurs qui ont été absolument négligés depuis des années par le gouvernement.

En d'autres termes, tout ce que nous reprochons au gouvernement et au Livre blanc à ce chapitre-là, c'est le fait de députer la responsabilité exclusive de ces problèmes structurels aux employeurs alors que sa responsabilité est flagrante dans ce domaine-là. En d'autres termes, nous ne voulons pas que les employeurs ou certaines industries soient pénalisés tout simplement parce qu'ils n'arriveront pas à stabiliser les emplois à l'intérieur de ces industries-là.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Valcin. I hesitate to tell Stanley Knowles that his time is up. We have a great number of members here this morning and I think some of these things will come out in the questioning. If they do not, I know you will feel free to comment further later on, but towards the latter part I think we were getting a little bit into the experience rating end and there will be questions on that and on the merit rating. Mr. Knowles, perhaps you could continue for a bit.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Just a bit, Mr. Chairman. First, may I say that if I understood the brief with regard to the 4 per cent and 3 per cent figures I am very glad. I read on page 16 of the English translation words that seemed to suggest that the CNTU was prepared to accept an unemployment rate of 3 per cent as the point at which the government contribution would come in. If the CNTU was telling us only that they prefer 3 per cent to 4 per cent, but actually would prefer something lower still, I am quite pleased.

[Interpretation]

to be penalized by the application of this proportionality rule.

At the present time, and I think the Secretary General of the CSN insisted on this point, the White Paper gives no consideration to sectors. The regional rate of unemployment as it is going to be because of the problems that there are in various regions, and all these connected problems have their roots to a far greater extent in the problems of certain industrial sectors as such.

All we are saying with regard to this the contributions is that some industries and some companies have major difficulties to establish stabilized employment. You cannot conceive for instance that the shipbuilding industry or the textile industry have the possibility of stabilizing employment at the present time because these industries have major structural problems and these problems have been neglected for years by the government.

In other words, we are criticizing the government because it abandons the exclusive responsibility of these problems to the management whereas the government's responsibility is quite obvious in this.

We do not want the employers or some industry to be penalized simply because they cannot stabilize employment within their own industry.

**Le président:** Excusez-moi monsieur Valcin. Je dois dire à M. Knowles que son temps de parole est terminé. Nous avons beaucoup de députés ici ce matin qui auront des questions à poser et ses questions seront certainement débattues. Vous pourrez faire des commentaires tout à l'heure, mais on va certainement vous poser des questions sur la tarification fondée sur l'expérience.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si j'ai mal compris le mémoire au sujet des taux de 4 p. 100 et de 3 p. 100 j'en suis bien aise. A la page 16 de la version française, on a l'air de dire que la CSN est prête à accepter un taux de chômage de 3 p. 100, moment où le gouvernement contribuerait. Maintenant s'ils nous disent qu'ils préfèrent 3 p. 100 à 4 p. 100 ou qu'ils préféreraient que le taux soit moins encore alors là, évidemment je suis d'accord. J'avais une question à poser au sujet de la tarification fondée sur l'expérience mais je vais la poser tout à

## [Texte]

I had a question about the experience rating but I will bow to your suggestion, Mr. Chairman, that that might come in later, though the remark was made just now that was really along the line that I had in mind. It seems to me that at one point in the brief experience rating is defended and then almost on the same page or close thereto it is pointed out that some industries such as those just now named are not responsible for the conditions that give them a high pattern of unemployment, and that would seem to me to be inconsistent.

The other question, Mr. Chairman, if I may ask just one more, I admit it could lead to a lengthy discussion, but on page 9 in the English version we are told that the government—and the reference is to the federal government—should manage the Canadian economy and use the taxpayers' money in a rational way, but in that whole section on full employment a very effective case is made for the responsibility of the federal government in so far as the economy and the employment levels of the country are concerned.

• 1110

On page 25 of the English version when you get into the constitutional question, in this section you are arguing for provincial responsibility of manpower policies, and you say:

The CNTU ... has suggested some steps towards a regionalization of economic policies.

I have a very simple question, Mr. Chairman. How do you reconcile management of the economy by the federal government and its regionalization, which presumably puts more power over the economy in the hands of the provinces? Perhaps that could be answered very briefly.

**M. Valcin:** Oui, je vais essayer de répondre brièvement, mais c'est une question qui mérite quand même certains développements. C'est une question très complexe qui exige beaucoup de nuances.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est très important.

**M. Valcin:** Je crois d'abord que c'est le gouvernement fédéral qui, dans le Livre blanc, utilise comme un des arguments majeurs si vous voulez pour justifier l'exclusivité de sa compétence en matière d'assurance-chômage, l'argument de l'exclusivité de sa capacité à pouvoir influencer les forces économiques.

En d'autres termes, le gouvernement fédéral se donne pratiquement une exclusivité en matière de politique économique. Nous ne l'acceptons pas. Dans le chapitre relatif à la question constitutionnelle, nous disons nettement au gouvernement que les provinces ont aussi un rôle à jouer dans la politique économique. Que si le gouvernement fédéral revendique l'exclusivité ou le monopole de la politique économique au Canada, il faut qu'il accepte aussi l'exclusivité de la responsabilité de certaines situations économiques défavorables dans certaines régions. Cela voudrait dire à toutes fins pratiques que les piètres résultats économiques que connaissent certaines régions, comme le Québec ou les Maritimes, seraient causés par le gouvernement fédéral et cela à cause de l'argument même utilisé dans le Livre blanc. Nous ne pensons pas toutefois que les provinces n'aient réellement aucun rôle à jouer dans la politique économique, d'ù

## [Interprétation]

L'heure. On a dit, il y a un instant une chose à laquelle je pensais moi aussi à propos de la tarification fondée sur l'expérience, à savoir que certaines industries comme celles dont on vient de nous parler ne sont pas responsables des conditions qui ont mené à ce taux élevé de chômage. Cela ne me paraît pas très logique.

Encore une question, si vous le permettez, monsieur le président. Évidemment la discussion pourrait se prolonger, mais à la page 9, version anglaise encore, on nous dit que le gouvernement devrait aménager l'économie et se servir de l'argent du contribuable de façon rationnelle mais on parle aussi de la responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'économie et l'emploi.

A la page 32 de la version française, vous demandez que les provinces soient responsables des politiques de main-d'œuvre et vous dites:

La C.S.N. a proposé toute une panoplie de recommandations pour régionaliser les politiques économiques...

Comment pouvez-vous concilier l'administration de l'économie par le gouvernement fédéral et la régionalisation qui donne plus de pouvoirs aux provinces dans ce domaine? Vous pourriez peut-être répondre très rapidement à ma question?

**Mr. Valcin:** I shall try to answer very quickly but it certainly deserves to be developed since it is a very complex matter and you have to be very careful about this.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It is very important.

**Mr. Valcin:** First of all, I think that in the White Paper, the federal government puts forward one of the major arguments to justify its exclusive responsibility with regard to unemployment in order to influence the economic forces.

In other words, the federal government is very exclusive with regard to economic policy and we do not accept that. In the chapter dealing with the Constitution we clearly tell the government that the provinces have a specific role to play in the economic policy. And secondly, if the federal government wants to monopolize the economic policy of this country it also has to accept exclusive responsibilities for certain unfavourable financial economic situations in some regions. This means that the unfortunate results of the economy in some regions such as Quebec or the Maritimes is caused by the federal government and this comes from the argument used in the White Paper. But we do think that the provinces have a role to play in the economic policy because the provincial budget as such certainly has a very important impact and sometimes unemployment or economic situations in the Maritimes or Quebec for example are purely structural and we think that the provincial government,



**[Text]**

au fait que les budgets provinciaux comme tels ont certainement un impact économique majeur, certains types de chômage ou certains types de situation économique que connaissent certaines régions comme le Québec et les Maritimes encore sont d'un type purement structurel. Nous pensons que le gouvernement provincial, le Québec en particulier, serait beaucoup plus en mesure de faire face à ces situations structurelles que le gouvernement fédéral.

Alors, ceci revient à votre question, à savoir comment réconcilier en somme les deux éléments que vous avez mentionnés. Je pense qu'il n'y a absolument aucune incompatibilité dans notre position et aucune incompatibilité entre ces deux éléments. Nous reconnaissons au gouvernement fédéral une importance capitale dans le domaine de la politique économique. Le plein emploi, est nécessairement une responsabilité fédérale, mais aussi la responsabilité des provinces. Nous sommes peut-être l'un des organismes qui avons prêché le plus, en somme, la coordination des politiques entre les deux niveaux de gouvernement. Je ne vois pas comment non plus le gouvernement fédéral tout seul peut combattre le chômage efficacement, pas plus que les gouvernements provinciaux en raison des politiques économiques qu'ils sont appelés à mettre en branle. Je ne vois pas comment ils peuvent régler le problème du chômage tout seuls.

Alors, notre position est la suivante: nous revendiquons le plein emploi avec d'autant plus de vigueur que le Livre blanc lui-même, s'il doit être réellement appliqué, suppose que le gouvernement adopte des politiques de plein emploi, mais toujours de concert avec les provinces, d'où la nécessité justement de régionaliser les politiques économiques. Nous avons suggéré au gouvernement fédéral dans notre mémoire du 10 février dernier toute une panoplie de mesures qui devraient tendre à régionaliser ses politiques et à les mieux coordonner avec les politiques provinciales en ce sens. Il n'y a absolument aucune contradiction ou incompatibilité entre le plein emploi, responsabilité de tous les niveaux de gouvernement, et la nécessité de régionaliser les politiques fédérales pour tenir compte de certaines situations économiques particulières.

Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. Knowles, I will get back to you on the second round, if you wish. Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** I would just like to comment first, and unfortunately I am not bilingual. I think I can get my point across in English a little better.

This is one of the more comprehensive briefs we have received, and I think this and the brief of the CLC have probably been two of the finer ones because they seem to show that some research has gone into them. They applaud where it needs applauding and make recommendations for changes where they should be.

I note on page 6 in the English version, Mr. Parent, you say:

In general, the CNTU thinks that the White Paper on unemployment insurance is a document of great and sound value. It contains proposals which are by far more than an improvement of the actual program. The White Paper establishes quite a new system in

**[Interpretation]**

particularly in Quebec, would be able to cope with these difficulties much better than the federal government.

This brings us back on how we can reconcile the two elements you mentioned. I think there is absolutely no incompatibility in our position or between these two elements. We recognize that the federal government plays a capital part in the economic field. Full employment depends on the federal government. It also depends on the provinces. We are perhaps one of the organizations who have spoken most about co-ordinating the policies between the two levels of government. I do not see how the federal government alone can fight unemployment efficiently, neither could the provincial government because of the economic policies which would be involved. I do not see how they can settle the unemployment situation by themselves.

So we ask for full employment all the more urgently that if the White Paper, supposing it has any value at all, is really to be applied it implies that the government along with the provinces is going to adopt policies of full employment. Hence the need to regionalize the economic policies as we suggested in our brief. Last week we submitted to the government all kinds of measures that should tend to regionalize the policies and to co-ordinate them better. There is certainly no contradiction between full employment, responsibilities at every level of government and the need to regionalize the federal policies in order to take into account particular economic situations.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur Knowles, je vous donnerai la parole au second tour, si vous voulez. La parole est à M. Cullen.

**M. Cullen:** N'étant pas bilingue, je donnerai plus facilement mon point de vue en anglais.

C'est un des mémoires les plus complets que nous ayons reçus et, avec le mémoire du Congrès canadien du Travail, c'est un des mémoires les plus valables où l'on sent que la question a été approfondie. On y propose des améliorations qui paraissent nécessaires et l'on approuve lorsqu'il y a lieu de le faire.

A la page 7 de la version française, vous dites:

De façon générale, la CSN n'hésite pas à affirmer que le Livre blanc sur l'Assurance-chômage est un document de grande valeur. Il formule des propositions qui constituent plus qu'une simple amélioration, ou pour reprendre les propres termes du Livre blanc «un remaniement sommaire du programme actuel». C'est un régime nouveau inspiré d'exigences et de

## [Texte]

better accordance with the requirements and problems facing all categories of workers in a modern economy.

I, too, was interested in your comments on the merit rating. On page 7 of the English version, you raise another point that we have had some arguments about or at least we have had some briefs about. That is, because this is an unemployment insurance scheme the payment of benefits due to sickness or pregnancy should not be included in the unemployment insurance scheme because the individual is not able to work. You have indicated that this is something that you have been promoting for years. Do you feel that the unemployment insurance vehicle is the best vehicle to make these payments? Could you give us a little background about why you support that, and why you put it in this particular category?

**Mr. Valcin:** Je pense qu'au Québec, on semble pratiquement obligé d'appuyer une telle mesure pour des raisons de politique familiale premièrement, puisque la population du Québec est dangereusement menacée d'après les données de certains démographes, mais ceci n'est pas la vraie raison.

Nous avons eu quelques difficultés à évaluer certaines propositions du Livre blanc, dû au fait que le gouvernement, et nous déplorons ce fait, est en train de servir à la population canadienne sa politique sociale et c'est là une méthode en somme pratiquement décousue, c'est ce qu'on pourrait appeler en anglais *a piece to piece approach*. On a eu d'abord le Livre blanc de M. Benson sur la fiscalité, qui, par certains effets de redistribution de revenus, contenait beaucoup d'éléments de cette politique sociale du gouvernement. Nous avons justement eu beaucoup de difficultés à évaluer ce Livre blanc parce que nous ne savions pas ce qui venait en matière d'assurance-chômage et nous savons encore moins ce qui s'en vient dans le domaine de la sécurité sociale comme tel puisque le gouvernement fédéral est censé soumettre encore un nouveau Livre blanc sur la sécurité sociale.

Ceci dit, nous avons pensé que une fois que nous avons établi que c'est un programme de sécurité sociale comme tel et non un programme d'assurance privée, un programme de sécurité sociale qui, par le fait même, doit être régi par des critères et des principes tout à fait différents de l'assurance privée, parmi ces critères, il faut mentionner entre autres choses le degré du risque, la fréquence du risque, le montant des paiements et des prestations, etc., nous sommes obligés de considérer cette disposition du Livre blanc destinée à verser des prestations en fait aux personnes qui deviennent chômeurs pour des raisons de maladie ou bien de grossesse, nous sommes obligés de le considérer tout simplement comme un élément de la politique sociale du gouvernement, mais cette disposition comme telle, nous l'appuyons, sous toutes réserves, dans une certaine mesure parce qu'il nous faudra réellement attendre le Livre blanc sur la sécurité sociale pour pouvoir évaluer la politique sociale globale du gouvernement fédéral.

• 1120

Alors, disons que pour le moment à l'intérieur de ce Livre blanc, il n'y a absolument aucune incompatibilité entre cette disposition et l'ensemble du Livre blanc que nous considérons comme un programme de sécurité sociale. Si on établit comme principe, au départ qu'il faut

## [Interprétation]

contraintes auxquelles font face toutes les catégories de travailleurs et de salariés dans une économie moderne.

Ce que vous dites de la cotation au mérite m'intéresse également. A la page 8 de la version française, vous soulevez une autre question dont nous avons déjà discuté. D'après vous, comme il s'agit d'un régime d'assurance-chômage, le paiement des prestations de maternité ou de maladie ne devrait pas être inclus dans ce régime d'assurance-chômage parce que l'individu n'est pas en mesure de travailler. Pensez-vous que l'assurance-chômage est l'instrument approprié pour assurer ces prestations? Pouvez-vous nous exposer vos raisons?

**Mr. Valcin:** In Quebec, we feel compelled to favour such a measure first of all for family policy reasons, we know the democratic situation in Quebec is threatened but this is not the only reason.

We had difficulties in appraising some of the White Paper proposals because the government is giving to the Canadian population its social policy and this we could call a piece to piece approach. First we had the White Paper on Tax Reform which included a lot of elements of the government social policy and we had a lot of difficulties to appraise this White Paper because we did not know what was going to happen as far as unemployment insurance was concerned. We do not know presently what is going to happen as regards to welfare.

Once we establish that it is a welfare program and not a private insurance scheme, because a social security program is completely different from a private insurance scheme as far as benefits and amount of risks are concerned, we are obliged to accept this proposal of the White Paper which provides benefits to people unable to work because of disease or pregnancy. We should wait until the paper on welfare will be published in order to value all those proposals.

There is no incompatibility between this provision and the unemployment insurance because we consider the unemployment insurance as a social security program. Should a minimum income be guaranteed to all workers and we think the White Paper is a step forward in this



[Text]

maintenir le revenu de tous les travailleurs à un certain minimum—et d'ailleurs le Livre blanc dans ce sens-là est certainement un pas en avant vers un programme de revenu minimum garanti au Canada,—à ce moment-là, la disposition au sujet de laquelle vous avez posé la question, reçoit l'appui de la CSN, et nous trouvons que c'est tout à fait normal.

**Mr. Cullen:** I do not have too much difficulty bringing this measure into unemployment insurance without having the benefit of the welfare aspect because I do not look upon unemployment insurance as welfare. It is a social—I think you called it yourself—security scheme but it is not a welfare scheme, and the fact that we do not have the welfare program does not bother me too much because I would like to differentiate between that which is the worker's right, which he pays for and which he has the right to receive, and welfare, which has more the connotation of a handout, if you will.

I have one other question, Mr. Chairman, and that has to do with your comment that the employees, because they have no control over the economy and because they are not responsible for unemployment, should not contribute to this scheme. You must have studied this, judging from your brief. But if we adopted that procedure would we not be in the same position as they are in the United States where, once you have a scheme, in any attempt to change it you have the strongest possible employer's lobby working against that possibility? Do you not feel that you have some measure of control in the employee contributing a miniscule amount of money and actually having a say? It is a fund he is paying a premium for and it would be easier to change than if it was a government-employer controlled type of fund.

**M. Valcin:** Monsieur le président, je crois que c'est surtout un point d'information parce que le mémoire ne le dit pas. Le mémoire précise simplement qu'en somme, les employés ne doivent contribuer au programme d'assurance-chômage qu'en tant qu'employés parce que, selon nous, et compte tenu de l'organisation actuelle du système économique au Canada et en Amérique du Nord, c'est une organisation sur laquelle les employés, les travailleurs et les salariés n'ont absolument aucun droit de regard, parce qu'ils ne participent pas aux décisions. À ce moment-là, nous établissons comme principe de base que le coût social du chômage doit être assumé par ceux qui sont chargés des décisions, c'est-à-dire, à toute fin pratique, le gouvernement ou les gouvernements qui prennent parfois de bonnes décisions, mais souvent de très mauvaises et parfois même catastrophiques, et les employeurs qui, de leur côté, prennent de décisions mauvaises, et souvent même catastrophiques. Alors le travailleur se trouve dans une organisation économique qui s'occupe du chômage et, par le fait même, il se trouve beaucoup plus une victime du chômage que le générateur de cette situation qu'on appelle le chômage. Il nous apparaît tout à fait normal à ce moment-là que ce soit les vrais responsables du chômage qui paient les conséquences de cet état de choses, soit le gouvernement et les employeurs.

Mais le gouvernement, qui est-il? C'est le représentant de l'ensemble de la population. Or les travailleurs font partie d'une société, y sont affiliés pour le meilleur et pour le pire. Alors, ils doivent être nécessairement solidaires de cette société. Compte tenu de toutes ces

[Interpretation]

way, we fully approve the provision and we feel it is quite normal.

**M. Cullen:** Je ne vois aucune difficulté à inclure cette disposition dans le régime d'assurance-chômage indépendamment des prestations d'assistance sociale. Je considère en effet que l'assurance chômage n'a rien à voir avec l'assistance sociale. Comme vous l'avez dit, il s'agit plutôt d'un régime de sécurité sociale. Je voudrais faire une distinction entre les prestations auxquelles le travailleur a droit parce qu'il a versé ses cotisations et l'assurance sociale qui n'est plutôt d'une charité.

J'aimerais faire une autre remarque. Vous avez dit que les travailleurs ne pouvant être responsables du chômage et n'ayant aucun moyen de contrôle sur l'économie ne devraient pas cotiser à ce régime. Si nous partions de ce principe, n'en arriverions-nous pas à la même situation que les États-Unis où chaque fois qu'on essaie de modifier un régime on se heurte à la résistance des travailleurs? Ne vaut-il pas mieux que les travailleurs contribuent et qu'ils aient leur mot à dire?

**Mr. Valcin:** Mr. Chairman, I think it is above all, a point of information and this is not stated in our brief. The brief simply says that the employees should contribute to an unemployment insurance scheme because taking into account our economic system in Canada and in North America, they do not have a say and they do not take part in the decision-making process. From the outset we establish as a principle that the cost of unemployment insurance should be assumed by all people responsible for decision-making, that is to say governments who sometime take good decisions and sometimes very bad decisions and the employers who can also take very poor decisions. So, the worker is more a victim of unemployment than responsible for it. It seems reasonable to say that the ones who are responsible for unemployment should take the rap whether it is the government or the employers. But who is the government?

The government represents the whole population and the workers are part of our society so they should also contribute. Taking into account all those preliminary remarks, we think that the employee or the worker will contribute to the unemployment insurance scheme but not as an employee responsible for unemployment. This would thus eliminate the notion of risks which a worker represents within society. The employee would not contribute because of the risks which he represents but as a taxpayer. It is therefore necessary to finance the unemployment insurance scheme by means of a general income tax and the higher incomes would be more taxed.

You should clearly understand this slight distinction we make in our position. We do not say that employees

## [Texte]

remarques préliminaires, notre position devient la suivante: le travailleur ou le salarié contribuera—nous voulons qu'il contribue au régime d'assurance-chômage, ce que vous pensez que le mémoire ne dit pas—non plus en tant qu'employé responsable du chômage. Nous nous éloignons donc de la notion de risque que fait peser le travailleur sur la société, en raison de notre concept de sécurité sociale vis-à-vis de l'assurance privée. Le travailleur ne paierait plus selon le risque qu'il fait peser, mais en tant que contribuable à part entière dans cette société, d'où la nécessité de financer l'assurance-chômage par un impôt général levé sur l'ensemble de la population en faisant porter l'impact ou le fardeau de cet impôt *ad hoc* sur les gros revenus par rapport aux petits revenus, même en acceptant le plafonnement de \$150.

Alors, c'est une nuance qu'il faut bien saisir dans la position de la CSN à ce sujet. Nous ne disons pas que nous ne voulons pas que les employés contribuent. Nous ne contestons pas en somme que les employés doivent contribuer. Nous nous demandons simplement à quel titre ils doivent contribuer. Ils ne doivent pas contribuer à titre de travailleurs ou de salariés parce qu'ils ne prennent pas de décisions. Ce ne sont pas eux qui décident que demain matin l'usine mettra à pied 50, 60 ou 100 employés. Ils doivent contribuer en tant que contribuables tout simplement, en tant que solidaires de la société dans laquelle ils vivent pour le meilleur et pour le pire. Ils contribuent, à titre de contribuables, d'où la nécessité de financer l'assurance-chômage par un impôt.

M. Cullen: Merci.

Le président: M. Marcel Roy.

M. Roy (Laval): Merci, monsieur le président. Je comprends bien les raisons qui motivent l'absence, du président de la CSN aujourd'hui, compte tenu surtout de la position adoptée par la CSN face aux mesures de guerre qui ont été appliquées.

Je me demande si cette position sera de nature à aider les chômeurs de la province de Québec. Là n'est pas la question. Si vous avez des commentaires à apporter, vous pourrez le faire avant de répondre à ma question.

Vous avez mentionné que le niveau de 4 p. 100 ne répondait pas aux possibilités économiques du Canada. Vous vous êtes alors appuyé sur un rapport du Conseil économique du Canada, je pense. Vous nous avez amenés en Suède où le taux de chômage de 2 p. 100 était, à ce moment-là, un pourcentage alarmant. J'ai donc apporté la brochure du Conseil économique du Canada, brochure intitulée *La tenue et le potentiel de l'économie du milieu des années 1950 au milieu des années 1970*.

Avec votre permission, je vais lire un passage de la page 18, qui, à mon avis, est très important pour éclairer la position que le gouvernement a pu prendre. Je cite donc:

Aux États-Unis, les autorités considèrent, pour des fins pratiques que le «plein emploi» est réalisé lorsque quelque 96 p. 100 de la main-d'œuvre sont employés, c'est-à-dire lorsque le taux de chômage est de quelque 4 p. 100. Pendant la majeure partie des années 1960, tel a été notamment l'objectif «temporaire» du Comité des conseillers économiques. Dans d'autres milieux par contre, le taux de chômage utilisé dans les calculs du potentiel à moyen ou à long

## [Interprétation]

should not contribute. We simply wonder in what quality they should contribute. They are not responsible for unemployment. They are not responsible for layoffs but they are taxpayers and as such they should also contribute to the unemployment insurance scheme because they are part of our society.

M. Cullen: Merci.

The Chairman: La parole est à Marcel Roy.

Mr. Roy (Laval): I understand the reasons for the absence of the President of the CNTU given its position towards the War Measures Act.

I wonder if this position will help the unemployed people in Quebec. This has nothing to do with my question. You can comment on this before you answer my question.

When you mentioned that the unemployment rate of 4 per cent do not meet the needs of our economy you were referring to the Economic Council's report. You have also mentioned Sweden where the unemployment rate which was about 2 and a half per cent at that time was alarming. I have brought this report of the Economic Council for 1968 entitled *Performance and Potential mid-1950's to mid-1970's*. If you will allow me I will read this paragraph which specifies the position of the government. I quote:

In the United States, "full employment" has usually been officially regarded, for practical purposes, as roughly 96 per cent of the labour force employed, implying a target rate of unemployment of about 4 per cent. Through much of the 1960's, this was denoted as an "interim" goal by the Council of Economic Advisers; in some U.S. quarters...

and not in Sweden...

...a target of 3 per cent was used as a basis for calculating medium-or longer-term potentials. The Council of Economic Advisers currently defines potential output as the output that the U.S. economy would produce when operating at a 3.8 per cent unemployment rate, and has used this as a basis for



[Text]

terme a été de 3 p. 100. Actuellement, le Comité des conseillers économiques définit la production potentielle comme la production qui serait réalisée aux États-Unis...

et non en Suède...

...avec un taux de chômage de 3.8 p. 100. C'est d'ailleurs ce taux que le Comité a utilisé dans ses calculs de production potentielle au cours des dernières années. Par conséquent, pour que nous puissions réaliser une comparaison entre l'évolution économique du Canada et des États-Unis, nous avons calculé la production potentielle du Canada à l'aide de ce même taux de chômage de 3.8 p. 100.

Alors, j'aimerais avoir des explications au sujet de l'affirmation que vous faites au début de votre exposé et dans votre mémoire.

**M. Parent:** Écoutez, sur la première partie...

**The Chairman:** Mr. Roy could you say where you are quoting from, what page in the report?

**Mr. Roy (Laval):** Yes, page 18.

**The Chairman:** Page 18, and which report was that?

**M. Roy (Laval):** Le rapport du Conseil économique du Canada publié en septembre 1970. Le titre est *«La tenue et le potentiel de l'économie»*.

**M. Parent:** Au sujet de la première partie de vos remarques, non pas celles qui ont trait à l'économie mais à la situation du Québec, je vous dirai simplement que ce n'est pas devant ce Comité que je dois faire des commentaires.

**M. Roy (Laval):** D'accord. J'ai appris pourquoi le président n'était pas ici aujourd'hui.

**The Chairman:** Excuse me, please. I think I might just caution the Committee on getting too much into the unemployment situation. I know it certainly is awfully important but I hope that we will not direct all our remarks this morning to arguing about and commenting on whether 4 per cent is bad, or 4.5 per cent is worse, or 3 per cent is better, or this sort of thing.

**Mr. Roy (Laval):** Yes, but Mr. Chairman, I think it is important to clarify the situation with the Economic Council of Canada, too.

**The Chairman:** I am in the hands of Committee members, of course, and if you want to question in this way, I will not rule you out of order. However, it seems to me that it is a basic part and I just hope that we will get onto other subjects also. I am sorry, I interrupted Mr. Parent. You were answering a question, or had you finished? Mr. Valcin?

**M. Valcin:** Bon, écoutez. Je pense qu'il est toujours très imprudent en somme de citer un texte du Conseil économique du Canada sans le replacer dans l'ensemble du contexte dans lequel il est situé, parce que je pourrais citer aussi le même rapport. D'ailleurs, en page 4 de la version française, le mémoire cite un passage du rapport du Conseil économique du Canada et c'est exactement le même que l'honorable député a très bien lu.

Le niveau élevé des taux de chômage récents nous paraît inacceptable. En effet, parmi tous les grands

[Interpretation]

calculating potential output estimates for past years. Thus, for the historical comparisons with the United States presented in Chart 5, we have calculated Canadian potential on the basis of a 3.8 per cent rate of unemployment.

I would like to get an explanation as to your assertion at the beginning of the brief.

**Mr. Parent:** Listen. About the first part...

**Le président:** Monsieur Roy, voudriez-vous nous donner la référence?

**M. Roy (Laval):** Page 18.

**Le président:** Page 18 de quel rapport?

**Mr. Roy (Laval):** The Report of the Economic Council, published in September 1970. It is entitled: *Performance and Potential mid-1950's and mid-1970's*.

**Mr. Parent:** It is not before this Committee that I should comment upon the first part of your remarks, those dealing with the situation in Quebec.

**Mr. Roy (Laval):** It is all right. I know why the president is not here today.

**Le président:** Excusez-moi s'il vous plaît. Monsieur, je dois avertir le Comité de ne pas s'étendre trop sur la situation. C'est important, certes, mais nous ne devons pas passer tout notre temps à discuter pour savoir si le taux de 4 p. 100 ou de 4.5 p. 100 est pire ou s'il vaut mieux un taux de 3 p. 100.

**M. Roy (Laval):** Monsieur le président, je pense qu'il est nécessaire de mettre la question au point avec le Conseil économique.

**Le président:** Ce sont les membres du Comité qui décident. Si tel est votre désir, je ne vous rappellerai pas à l'ordre. J'espère seulement que nous aborderons également d'autres sujets. J'ai interrompu M. Parent. Vous répondiez à une question. Vous aviez terminé? Monsieur Valcin?

**Mr. Valcin:** I think it is always very risky to quote the Economic Council of Canada out of the context. I could also use quotations from the same report. In fact the brief has quoted this report on page 14 of the French edition and it is the very excerpt which the honourable member has read.

We regard recent and current rates of unemployment as unacceptably high. Canada probably now has the highest rate of unemployment among the more industrially advanced nations, even after allow-

## [Texte]

pays industriels, le Canada est probablement celui qui a le taux de chômage le plus élevé, même si l'on tient compte de différences dans les bases de calcul. Le taux actuel est pratiquement le double de ce qui devrait être l'objectif à moyen terme. Un chômage aussi considérable représente des difficultés et des privations supplémentaires pour les familles et les individus qui en souffrent. Il représente aussi un gaspillage considérable de ressources humaines et un coût économique élevé pour l'ensemble de la société. La réduction de ce chômage doit donc être considérée, des points de vue humain, social et économique, comme une question de première priorité.

Ca, c'est tiré aussi de *La tenue et le potentiel de l'économie du milieu des années 1950 au milieu des années 1970*, septembre 1970. En d'autres termes, c'est exactement le même rapport que vous avez lu.

Pour ce qui est d'une première affirmation que vous avez faite au sujet des États-Unis et du Canada; indépendamment du fait que dans l'esprit de bien des gens, l'économie canadienne, est tout simplement une succursale de l'économie américaine, ce n'est pas vrai, l'économie canadienne n'est pas la même chose que l'économat américain, d'une part.

Deuxièmement, le taux de 3 p. 100 qui a été avancé par le Conseil économique du Canada, a été établi dès le premier rapport annuel du Conseil économique du Canada dans lequel il avait exposé les objectifs économiques du Canada pour les années 1965 à 1970. On avait établi que l'économie canadienne devait poursuivre comme objectif, en fait, une situation de plein emploi qui était évaluée justement à 97 p. 100, une stabilité raisonnable des prix, une balance des paiements viable et une répartition dite équitable des revenus. Et il y avait un cinquième objectif qui m'échappe à l'heure actuelle.

Au sixième rapport annuel...

**M. Roy (Laval):** Monsieur le président, je pense que les réponses sont beaucoup trop longues. Nous n'avons pas le temps de questionner.

**M. Valcin:** Je crois, monsieur le président, que si l'honorable député pose une question nous avons le droit de lui expliquer exactement le fin fond de sa question.

En 1969, dans son sixième exposé annuel, le Conseil économique du Canada a réévalué ses objectifs et encore une fois l'objectif de 3 p. 100 de chômage, je n'ai pas le rapport actuellement avec moi, était l'objectif à moyen terme que l'économie canadienne devait supporter.

Maintenant, le chiffre que vous citez, je ne peux pas vous dire dans quelle espèce de contexte vous le lisez, puisque je n'ai pas le rapport devant moi, à ce moment-là, je serai beaucoup plus prudent, si vous voulez, sur cette question du 3.8 p. 100. Cela, c'est une chose.

Deuxièmement, dans le même rapport, et je cite de mémoire, le Conseil économique du Canada prétend que même le taux de 3 p. 100, et je pense que nous l'avons même mentionné dans le mémoire, n'est pas réellement un taux satisfaisant et que l'économie canadienne peut toujours faire mieux, si les gouvernements ont assez d'imagination pour adopter des politiques convenables.

Mais la performance de l'économie canadienne peut toujours être améliorée. Je crois qu'il serait même impor-

## [Interprétation]

ance pour the differences in the bases for unemployment estimates. The current rate is about double the medium-term target for Canada suggested in our *Sixth Annual Review*. The building up of unemployment to such high levels reflects a very considerable enlargement of burdens and hardships imposed on individuals and families. It also reflects a considerable waste of human resources and a large economic cost to the whole society. Reducing this high level of unemployment must therefore be considered—in human, social and economic terms—as a matter of the highest priority.

This is also an excerpt from *Performance and Potential mid-1950's to mid 1970's* published in 1970.

As to your first assertion according to which many people think that the Canadian economy is merely a branch of the American economy, this is entirely wrong.

On the other hand the rate of 3 per cent put forward by the Economic Council of Canada has been established in its first annual report which stated the economic objectives from 1965 to 1970. It was established that the Canadian economy was to consider a full employment situation that is to say 97 per cent, reasonable stabilization of prices, a viable balance of payments, a proper income distribution, and a fifth objective which I do not remember.

In the sixth report...

**Mr. Roy (Laval):** I think the answers are far too long. There is no time left to ask questions.

**Mr. Valcin:** Mr. Chairman, if a member asks a question, we should be allowed to explain every aspect of it.

In 1969 in the sixth annual report, the Economic Council re-evaluated its objectives and once more the objective of a 3 per cent rate of unemployment was set.—I have not got the report...

As to the figure you quote, I could not tell you in what type of context you understand it since I have not got the report here, but I would play safe about this question of 3.8 per cent.

Secondly, in the same report, and I quote from memory, the Economic Council pretends that even the rate of 3 per cent and I think we mentioned it in the brief, is not satisfactory and that the Canadian economy can always do better provided that the authorities have enough imagination to adopt suitable policies.

I think it would be important to find this quotation. You will most certainly find it in this report.

[Text]

tant qu'on retrouve ce passage; je vous le cite de mémoire et je l'ai puisé dans ce même rapport. Il s'agissait d'un taux de 3 p. 100. Certainement, cherchez-en la source et vous allez certainement la trouver dans le rapport que vous avez cité.

**M. Roy (Laval):** Monsieur le président, une dernière question, si vous le permettez.

**The Chairman:** Yes, Mr. Roy.

**M. Roy (Laval):** Je m'interroge beaucoup sur certaines affirmations que l'on fait. Le gouvernement est bien conscient de l'importance pour l'économie d'avoir un taux de chômage le plus bas possible. Mais à la page 11 de votre mémoire, vous semblez rendre le gouvernement responsable des situations de chômage. A mon avis, le gouvernement c'est l'ensemble des citoyens et ceux-ci, qu'ils soient représentés à l'intérieur des syndicats ou au niveau des employeurs, sont des citoyens. Si l'on veut atteindre les objectifs que vous et le gouvernement avez, à savoir, l'expansion économique du Canada, ce sera impossible si une attitude aussi fautive est adoptée. Chaque citoyen a un rôle à jouer dans le développement de son pays et le gouvernement n'a pas toutes les responsabilités, on demande également l'effort individuel et collectif des citoyens. L'entreprise privée a des responsabilités. Le gouvernement en a aussi, il essaie d'avoir des politiques sociales en vue d'assurer la sécurité de nos citoyens. L'entreprise privée en a, les syndicats en ont aussi. Vous dites à la page 11, et je cite:

Le programme d'assurance-chômage étant une mesure partielle du coût social du gaspillage de ressources productives découlant de politiques gouvernementales inadéquates, c'est ce fardeau social qui serait allégé par une politique de plein emploi.

Je pense que ce texte-là est beaucoup trop sévère et demande sûrement des explications de la part de votre syndicat.

**M. Valcin:** Monsieur le président, il faut absolument que nous donnions ces explications et nous sommes d'ailleurs très heureux de les fournir.

Avant de passer à ces dernières remarques, je dois citer la page 20, j'ai repéré la référence concernant la question du taux de 3 p. 100. Alors, page 20 de la version française:

Dans l'état actuel des connaissances sur l'économie canadienne, le seul critère acceptable est celui établi par le Conseil économique du Canada, c'est-à-dire un taux annuel moyen de 3 p. 100. En effet, le Conseil économique du Canada considère comme situation de plein emploi...

...et je cite...

«un taux d'emploi de 97 p. 100 ou d'un taux de chômage de 3 p. 100...»

...ceci, c'est dans le rapport que vous avez en main, monsieur le député...

...dans un avenir moyen, c'est-à-dire vers le milieu des années 1970.

Le Conseil prenait soin de mentionner que, «par une tenue toujours meilleure de notre économie, il sera possible de faire encore mieux.»

«Les perspectives 1975», c'est le sixième exposé annuel du Conseil établissant les objectifs économiques des

[Interpretation]

**Mr. Roy (Laval):** Mr. Chairman. Another question.

**Le président:** Oui, monsieur Roy.

**Mr. Roy (Laval):** The government is really well aware of the fact that it is most important to have an unemployment vote as low as possible. However you mention on page 11 of your brief that the government is entirely responsible for employment. I think that the government means the population and this population is represented among trade unions, or among employees. If you want to reach your objectives which also are those of the government, that is to say the economic expansion you will have to change your attitude. I think that every citizen has a part to play in the expansion of his country. There seems to be no reason why the government should bear all responsibility. It involves individual as well as general responsibility. The government has its own responsibilities and tries to establish social policies, but employees or trade unions also have their own responsibilities. On page 11, you say:

The unemployment insurance program being part of the social wasting productive resources due to the inequity of government policy, the social burden would be alleviated by full employment policy.

I think this is much too severe and needs explanations from your union.

**Mr. Valcin:** Mr. Chairman, we must absolutely explain this and I will be most happy to do so.

I have just found the quotation about the rate of 3 per cent. It is on page 20:

Actually, the only acceptable criterion would be the one calculated by the Economic Council of Canada, i.e. an average annual unemployment rate of 3 per cent. In effect, the Economic Council of Canada considers as full employment "a target of 97 per cent employment rate (or 3 per cent unemployment rate)..."

This is contained in the report.

...by the mid-1970's".

The Council mentioned in "Perspectives 1975," p. 8 of the French version: "By constant improvement of our economy it will always be possible to do better."

"Perspectives" is the Sixth Report of the Economic Council establishing the economic objectives for the years 1970 to 1975. I find it a little difficult to place your quotation in a context, especially when we consider that this deals with economic questions where anything could just mean anything depending on the context.

As to your comment on page 11, we would be most happy to be able to share these economic responsibilities. As a labour congress we would be happy for the workers



## [Texte]

années 1970 à 1975. C'est pourquoi je vous dis, qu'en fait, j'ai une certaine difficulté à replacer votre citation dans un contexte quelconque. Surtout quand il s'agit de questions économiques, n'importe quoi peut vouloir dire n'importe quoi, selon le contexte.

Maintenant, pour ce qui est de vos commentaires au sujet de la page 11, nous serions vraiment très heureux, très contents de pouvoir partager ces responsabilités économiques. Nous ne demandons pas mieux, en tant que centrale syndicale, que les travailleurs aient un mot à dire sur les décisions économiques à prendre, qui les concernent et qui conditionnent étroitement leur existence et celle de leur famille. Mais, à l'heure actuelle, les clauses de droits de gérance et toutes les autres clauses qu'on négocie dans les conventions collectives de cette nature nous ferment la porte au centre de décision.

Alors, si ce n'est pas le gouvernement qui est responsable de cette situation économique, je ne sais pas qui en est responsable! S'il y a une situation économique épouvantable, et M. Benson lui-même a prévu un hiver très dur pour ce qui a trait au chômage, nous pouvons toujours faire des recommandations au gouvernement pour relancer l'économie. Chaque année nous présentons des mémoires; chaque fois que le gouvernement publie un Livre blanc, nous faisons connaître nos points de vue et nous faisons des suggestions constructives et positives. Le gouvernement les met dans les tiroirs, malheureusement trop souvent. On ne peut pas imputer cette responsabilité-là aux centrales syndicales. Nous voulons collaborer, nous voulons coopérer, nous voulons participer aux décisions économiques. Mais, pour ce faire il faut absolument que nos interlocuteurs et les autres partenaires sociaux acceptent que nous ayons aussi notre mot à dire dans les décisions économiques.

Alors, si ce n'est pas le gouvernement qui est responsable du chômage, je ne sais pas qui en est responsable!

**M. Cyr:** Oui, monsieur le président. Au sujet de la responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'assurance-chômage, et je ne suis pas d'accord avec ce qu'on dit au communiqué n° 3, c'est-à-dire que si la collaboration entre le fédéral et le provincial pour le développement économique d'une région n'a pas donné de résultat jusqu'à présent, au Québec et dans les Maritimes, que c'est la faute du fédéral. Le programme du fédéral a été élaboré et vous êtes au courant que si le développement du Bas du fleuve et de la Gaspésie n'a pas réussi conformément à l'entente signée, c'est que le Québec se demandait si on devait placer un point, ou un point virgule ou bien deux points. C'est l'argent de tout le peuple canadien, provenant des régions où les gens paient des taxes plus élevées, qui va dans ces régions économiquement faibles.

Or, l'assurance-chômage devenant une exclusivité provinciale, la province ne pourra pas équilibrer son budget d'assurance-chômage. Vous parlez des Maritimes et de la province du Québec; je ne sais pas si vous avez pris connaissance du rapport du commissaire en chef, présenté au Comité de la Chambre, où il dit que les pêcheurs, surtout ceux de l'Est du Canada, ont donné 15 millions depuis douze ans, et ils en ont reçu 143. Ça c'est seulement une classe d'ouvriers.

C'est pourquoi, si l'on veut un programme vraiment efficace afin de parer aux contrecoups d'une province à

## [Interprétation]

to have a word to say about economic decisions. At present the disposition concerning administrative rights make it impossible for us to speak.

If the Government is not responsible, I don't know who is. If the economic situation is going to be disastrous, and as Mr. Benson himself has foreseen a very hard winter in Canada with regard to unemployment, we can always make recommendations to the government to get the economy started again. Each year we submit briefs. Each time a White Paper is issued we make suggestions, constructive suggestions. The government puts them aside on the shelf only too often, but you cannot make the union responsible for that. We want to co-operate; we want to participate in the economic decision-making, but of course the other partners should also accept that we have a word to say in these economic decisions.

If the government is not responsible for unemployment, I do not know who is.

**Mr. Cyr:** About the responsibility of the federal government with regard to unemployment insurance, Mr. Chairman, I do not quite agree with what they say in paragraph 3 to the effect that if co-operation between the federal and provincial governments in the economic development of a region has not given any result in Quebec and the Maritimes, it is due to the federal government; as you know, if development of the lower St. Lawrence and Gaspé has not gone ahead according to the agreement that was signed, it is because Quebec always discussed about little details. It is the money from regions where people pay high taxes, that goes to these economically underdeveloped regions.

If social insurance comes under the exclusive jurisdiction of a province, this means that the province will not be able to balance its unemployment insurance budget; you mention the Maritimes and Quebec; do you know the report of the Chief Commissioner before the House Committee in which he says that the fishermen particularly in Eastern Canada have contributed \$15 million in the last 12 years and have received \$140 million. That is just one category of workers.

So, if one really wants an efficient system for all provinces indeed, one province might have a very high rate of unemployment one year and the following year it could be another province, I do not see how it could be done if the social insurance program is exclusively a



[Text]

une autre, l'Alberta en 1973 peut avoir un taux de chômage très élevé, et l'année suivante ça peut être le cas pour la Colombie-Britannique et si l'assurance-chômage est de juridiction exclusivement provinciale comme vous l'entendez, je ne vois pas comment l'on pourrait arriver à un programme de sécurité sociale pour tout le pays. Et on ne pourra pas atteindre les buts fixés par le Livre blanc sur l'assurance-chômage, si on en fait une exclusivité provinciale.

J'aimerais avoir vos commentaires, sur ces points, monsieur Parent.

**M. Parent:** Oui, bien sûr. Quand nous disons que l'assurance-chômage devrait être rapatriée au niveau provincial, cela ne veut pas dire que le financement devrait être exclusivement d'ordre provincial. Il pourrait y avoir là des programmes de la même nature que ceux qui ont eu cours dans le domaine de l'éducation et de l'assurance-santé, par exemple, où le gouvernement fédéral contribue par des paiements de péréquation, mais où les régimes sont quand même provinciaux. La même chose pourrait exister pour l'assurance-chômage. Le financement à même la fiscalité générale peut permettre la péréquation.

**M. Valcin:** De plus, à l'heure actuelle pourrait-on justifier l'exclusivité de compétence du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé? Ce n'est pas possible. Il en est de même pour ce qui est de l'assurance-chômage qui est un élément important d'une politique de main-d'œuvre. Alors, à l'heure actuelle, les effets nets du Livre blanc dans son application seront justement l'éviction des provinces de ce domaine de l'assurance-chômage, en imposant une contrainte aux travailleurs, aux chômeurs, et en les canalisant vers les services fédéraux, alors le Québec et les autres provinces vont se trouver dans la situation suivante: certains éléments de cette politique de main-d'œuvre, tels que l'éducation qui, à toute fin pratique, doit assurer cette corrélation dynamique entre les exigences professionnelles, la scolarité de la main-d'œuvre et tout le reste, (formation professionnelle, recyclage, etc.) vont être assurés par les programmes d'éducation, champ de compétence provinciale, et d'autres éléments comme l'assurance-chômage seront administrés exclusivement par le fédéral.

Nous disons que c'est une négation du bon fonctionnement d'un système fédéral. On ne peut pas plus justifier l'exclusivité provinciale dans le domaine de l'assurance-chômage, que l'exclusivité fédérale.

Maintenant, au sujet de votre toute première remarque à propos des responsabilités que, selon vous nous imputons au fédéral en matière d'assurance-chômage, je crois que ce n'est pas tout à fait exact. Nous n'avons pas dit que le gouvernement fédéral était le seul responsable des piètres résultats de sa politique économique. C'est le gouvernement fédéral dans son Livre blanc qui déclare qu'il est le seul à avoir la capacité économique suffisante pour pouvoir régler le problème du chômage.

• 1150

En matière de politique économique, par le fait même, le gouvernement fédéral s'est placé dans une position de monopole, d'exclusivité. Ça, nous le contestons! Mais si le fédéral dit cela dans son Livre blanc, il lui faut aussi accepter d'endosser les conséquences de ce qu'il dit. Ça voudrait dire, à toutes fins pratiques, que dans les Mari-

[Interpretation]

provincial matter. We would not be able to reach the objectives of the White Paper.

I would like to have your comments on that.

**Mr. Parent:** Yes, sure. When we say that unemployment insurance should be a matter of provincial responsibility, that does not mean that the financing should be exclusively provincial. There could be similar measures, as for educational and health insurance programs, where the federal government contributes by equalization although the plans are provincial. The same could be done for unemployment insurance. Financing would come from general taxation and there would be equalization.

**Mr. Valcin:** Moreover, could one imagine that the health insurance field would be under the exclusive jurisdiction of the federal government? It would be impossible. The same thing applies to the unemployment insurance, which is an important element of our manpower policy. So for the present time the effect of the White Paper will be the eviction of the provinces from the unemployment insurance field by directing the workers towards federal services. Then Quebec and other provinces will find themselves in the following situation: certain elements of this manpower policy, such as education, which for all intent and purposes is the dynamic link between the professional needs, and the education, training and upgrading of manpower will come under provincial jurisdiction, whereas other elements, such as unemployment insurance will be administered by the federal government exclusively.

We say that this is a negation of the good operation of the federal system. You cannot justify exclusive provincial or federal jurisdiction in the unemployment insurance field.

With regard to your remark to the effect that we want the federal government to be responsible for the unemployment insurance, I do not think it is quite right. We did not say that the federal government was the only one responsible for the poor results of its economic policy. The federal government states in the White Paper, that it is the only one who has the economic capacity to settle the unemployment situation.

As far as economic policy is concerned, the federal government has placed itself in a position where it obtains the monopoly. We contest such a position. However, if it says so in the White Paper, the government must also

bear the consequences; that is, that in the Maritimes and in Quebec federal policies have failed and by choosing Federalism the province of Quebec and the Maritimes would have been taken in. Certainly the province has a role to play in economic policies. If the BAEQ program did not work as expected, I cannot say, and the CNTU

## [Texte]

times et au Québec, les politiques qui sont exclusives au fédéral, n'ont rien donné. A ce moment-là, toujours selon l'argument du Livre blanc, ce n'est pas notre argument, c'est une réfutation de cet argument que nous avons faite, le fédéralisme deviendrait pour le Québec et les Maritimes un marché de dupes! C'est tout ce que nous disons. C'est en réfutant les arguments boiteux du fédéral, parce que c'est bien évident que la province a certainement un rôle à jouer en matière de politique économique. Si le plan du BAEQ n'a pas fonctionné correctement, je ne peux pas dire et la CSN n'a jamais dit que c'était la faute exclusive du fédéral. Quand on examine l'argument utilisé dans le Livre blanc, on est obligé de dire que c'est la faute du fédéral si cela n'a pas marché. Il y a une nuance très importante à faire sur cette question.

**M. Cyr:** Les contributions au régime d'assurance-maladie proviennent de l'impôt général. Dans la caisse d'assurance-chômage, cela provient de l'employeur, de l'employé et de l'État. Comment allez-vous demander aux employés et aux employeurs du Québec, de verser 25c de plus sur leurs contributions mensuelles afin de venir en aide à la province du Manitoba. Avec un régime entièrement fédéral on ne pourrait jamais avoir telle entente entre les provinces.

**M. Valcin:** Je pense, monsieur le président, que c'est nier en somme le système de la péréquation à toute fin pratique parce que, pourquoi cela peut-il être vrai pour l'assurance-santé qui est financée à même une taxe de 2 p. 100 qui est perçue pour tout le monde, au Québec aussi bien qu'ailleurs, et je suis sûr que le Québec verse plus au titre de cette taxe dite de progrès social que l'Île-du-Prince-Édouard. C'est nier en somme le bon fonctionnement d'un système fédéral. Le système de péréquation n'est en fait qu'un effet de redistribution des revenus fiscaux entre les différentes provinces via des programmes fédéraux. Je pense même qu'on a mentionné dans un tableau l'effet de redistribution et de transfert net, si vous voulez, de prestations vers les provinces de l'Est au détriment des provinces de l'Ouest, sauf de la Colombie-Britannique, je pense, qui s'équilibrerait.

Alors ce sont des choses possibles. Si c'est possible pour la santé, si c'est possible pour une foule de programmes d'exploitation des ressources, si c'est possible pour une foule de programmes d'expansion économique régionale, je ne vois pas pourquoi cela ne pourrait pas être vrai pour l'assurance-chômage et là encore, c'est la raison pour laquelle nous avons baptisé cet argumentation du gouvernement fédéral de biaisée, de fallacieuse et de tendancieuse même, parce que le fédéral dans le Livre blanc veut justifier une exclusivité qui n'est pas possible, qui n'est même pas réaliste. Voilà simplement la question.

**M. Broadbent:** J'ai de la difficulté à comprendre vos réponses. Je parlerai donc en anglais.

In this paper you have said:

Il faut rapatrier au Québec l'administration du programme d'assurance-chômage parce que:

Near the end of the English translation, on the section on the Constitution, you talk about the same idea. The French section seems to me to go beyond what is implied in the English section. The French section seems to sug-

## [Interprétation]

never said that it was the exclusive fault of the federal government, but when you see the argument put forward in the White Paper you have to say that it is the fault of the federal government if things did not work out. There is a very important distinction to be made here.

**Mr. Cyr:** The health insurance program is financed from general taxes. Financing of the unemployment program comes from the employer, the employee and government. How are you going to ask people in Quebec to pay 25 cents more this year to help the Province of Manitoba?

If you do not accept the idea of a federal plan, you can never have an understanding between the provinces.

**Mr. Valcin:** I think, Mr. Chairman, that this is a negation of equalization. This is done for health insurance: 2 per cent is taken from every taxpayer in Quebec and elsewhere and I am sure that Quebec pays more for this special progress tax than Prince Edward Island. So it is a negation of the good operation of the federal system. Equalization is only a means of redistributing the fiscal revenues between the various provinces. I think the effects of redistribution were given in a table of net transfers towards the eastern provinces to the detriment of the western provinces, except British Columbia which balances out I think.

If it is possible for health, for all kinds of resource development programs, of regional economic development etc., I do not see why it could not apply to unemployment insurance. Here again is the reason why we have considered that this position of the federal government is not right. The White Paper is indeed trying to justify a monopoly which should not be one in the first place; it is not even realistic.

**Mr. Broadbent:** It is very difficult for me to understand your answers. I will speak in English if you do not mind.

Vous dites dans votre mémoire:

The administration of the unemployment insurance must come back to Quebec because:

Vers la fin de la version anglaise du texte où il est question de la Constitution, vous reprenez cette idée. Cependant, la version française me semble aller plus loin que la version anglaise. Vous semblez dire que vous



## [Text]

gest that you want to do more than take over the administration of the programs, which seems to be implied in the English section.

Let me get at this idea a little more precisely, at least to clear up my own thinking; it may be quite precise in your mind. At present the manpower retraining programs are administered by the provinces but the financing is done by the federal government. Do you envisage an alteration of this existing arrangement? Would you prefer a further decentralization of the manpower retraining program in some sense? If so, would you mind elaborating on this.

To repeat my point, if you have already done this in some sense, I apologize.

**M. Valcin:** Je crois, monsieur le président, qu'entre les deux textes, soit la fin de la version française sur la question constitutionnelle et une partie du communiqué, il n'y a pas réellement incompatibilité ou contradiction. Nous avons demandé dans les deux cas un rapatriement de l'administration. On se demande deux choses: qui va financer le régime et deuxièmement qui va l'administrer. Je pense qu'il faut absolument faire cette distinction de base quand on parle des programmes conjoints entre le fédéral et le provincial ou un programme de quelque nature que ce soit en fait qui s'applique à l'ensemble du Canada.

Pour ce qui est du financement, nous n'avons absolument aucune difficulté en ce qui nous concerne. Nous demandons que ce soit un impôt sur le revenu *ad hoc*, qui sera perçu pour tout le monde, comme la taxe de 2 p. cent dite de progrès social qui est perçue chez tous les contribuables canadiens, mais pour ce qui est de l'administration de ce programme, en raison de la nécessité d'harmoniser ou d'intégrer ce programme à l'ensemble d'une politique de main-d'œuvre que le Québec veut et doit se donner parce que les particularités de la main-d'œuvre au Québec ne sont pas les mêmes qu'en Ontario pour ne mentionner seulement qu'une différence de langue, ou mieux intégrer et mieux harmoniser justement ce programme d'assurance-chômage dans l'ensemble de la politique de la main-d'œuvre, nous demandons de rapatrier son administration au Québec.

Au sujet de votre seconde question, est-ce que nous préférons le financement de ces programmes de recyclage ou de formation de la main-d'œuvre, par le fédéral et l'administration par les provinces, notre réponse est catégorique là-dessus, c'est oui. C'est une formule qui permettrait, j'insiste sur le conditionnel ici, qui permettrait en somme une efficacité plus accrue de ces programmes si le fédéral ne voulait pas réellement envahir systématiquement ce champ de compétence de la province.

Cela est quand même assez bizarre quand dans certaines régions du Québec vous trouvez deux Centres de main-d'œuvre, un en face de l'autre. Cela existe dans bien des petites villes au Québec. Je pense même... que bien des fois, en fait, le même chômeur, va en fait dans un centre et se rend ensuite à l'autre. Les fonctionnaires des deux niveaux de gouvernement se côtoient. C'est payer deux fois le même service. C'est très coûteux sur le plan social et économique même. C'est aberrant à toute fin pratique.

## [Interpretation]

voulez faire plus que reprendre à votre compte l'administration des programmes.

Je vais essayer de comprendre votre point de vue. A l'heure actuelle, les programmes de recyclage de la main-d'œuvre sont administrés par les diverses provinces, mais le financement se fait par le gouvernement fédéral. Prévoyez-vous autre chose? Préférez-vous qu'on décentralise d'avantage ce programme de recyclage de la main-d'œuvre? Voulez-vous me donner quelques explications à ce sujet?

Au cas où vous l'auriez déjà fait, je vous prie de m'excuser.

**Mr. Valcin:** I think, Mr. Chairman, that between the two versions, there is no contradiction. We have asked, in both cases for the province to be in charge of the administration. Two things are to be considered: who is going to finance the plan and secondly, who is going to administer it. I think we have to make this basic distinction when we speak of joint programs of the federal government and the provincial governments, or of any kind of program that would apply to Canada as a whole.

As far as financing is concerned, we have no difficulty. We ask that a special income tax be levied, just like the 2 per cent social progress tax levied on all taxpayers. But with regard to the administration of the program we want it to come under provincial jurisdiction, because of the need to harmonize or to integrate this program to the manpower policy that Quebec wants. Indeed, manpower in Quebec is not quite the same as in Ontario and there are language problems, to mention only that.

Now, with regard to your second question as to whether we prefer the federal government to finance the training and retraining programs, we say, yes, certainly. That is a formula that would make it possible to give these programs more efficiency if the federal government did not want to invade systematically this field of provincial jurisdiction.

It is rather curious to find in certain regions of Quebec two manpower centres, one opposite the other. It exists in a lot of very small towns in Quebec. I think that quite often the same man who is unemployed will go to one centre and then to the other. The officials of both centres know each other. That is paying for two set-ups. It is very hard on the economy. It is ridiculous.

So we want to clarify this; our position is that these programs are related to manpower policy in the provincial government. With regard to financing, either by equalization or an *ad hoc* tax, we have absolutely no objection to the federal government taking this in hand and to exercise a certain control; since they finance them, they should be able to ensure that the taxpayer who lives in Quebec or the Maritimes, or British Columbia would have the same quality of services. They should control the quality of the services provided by the provinces from the money distributed among the provinces.

## [Texte]

Nous voulons clarifier cette situation-là en disant «écoutez, ce qui semble beaucoup plus naturellement du ressort de la province; par exemple, tous ces programmes sont justement connexes ou reliés à la politique de main-d'œuvre, laissons-les au gouvernement provincial et dans le cas du Québec, c'est une nécessité impérieuse et ce qui est financé par un système de péréquation ou par une taxe *ad hoc*, nous n'avons absolument pas objection à ce que le gouvernement fédéral le prenne en mains et assure un certain contrôle, un très grand contrôle même sur ces programmes puisque c'est lui qui les financerait pour pouvoir s'assurer que le contribuable, qu'il vive au Québec ou qu'il vive dans les Maritimes ou en Colombie-Britannique ou en Ontario ait exactement la même qualité de service. Alors, il devrait contrôler justement la qualité des services fournis par les provinces à même les deniers répartis entre les provinces par le gouvernement fédéral.

● 1200

Je pense que c'est une situation claire et c'est ce que nous appelons du fédéralisme.

**M. Broadbent:** Je crois que je comprends. Vous voulez avoir le même système pour toutes les provinces.

**M. Valcin:** Oui.

**M. Broadbent:** Merci.

**The Chairman:** Gentlemen, are there any further questions? **Mr. Caccia.**

**M. Caccia:** Monsieur le président, je voudrais demander à M. Valcin s'il peut me dire la date de la création des services de la main-d'œuvre dans la province de Québec?

**M. Valcin:** Je ne saurais donner la date, mais je pense que les services de la main-d'œuvre, qu'il s'agisse de la Direction générale de la main-d'œuvre au ministère du Travail au Québec et d'autres bureaux de... Je ne pourrais pas retracer la date comme telle, mais ces services ont connu un développement certain au cours des six dernières années.

**M. Caccia:** Au cours des dernières années?

**M. Valcin:** Au cours des six dernières années, cela a connu un développement assez phénoménal dans la province de Québec.

**M. Caccia:** Est-ce qu'on a au Québec des centres de la main-d'œuvre provinciaux maintenant?

**M. Parent:** C'est-à-dire qu'il y a au niveau provincial des centres de main-d'œuvre depuis de nombreuses années pour certaines catégories d'emplois particulièrement dans le domaine de la forêt et autres, mais c'était très peu développé. Disons donc que le développement véritable des centres de main-d'œuvre dans la province de Québec date à peu près de cinq ou six ans. À l'heure actuelle, il y a les centres de la main-d'œuvre fédérale d'une part et les centres de la main-d'œuvre provinciale d'autre part qui travaillent exactement dans le même domaine.

**M. Caccia:** Combien de centres dans chaque catégorie?

## [Interprétation]

I think it is quite clear and that is what we call federalism.

**Mr. Broadbent:** I think I understand. You want the same thing for all provinces.

**Mr. Valcin:** Yes.

**Mr. Broadbent:** Thank you.

**Le président:** Messieurs, y a-t-il d'autres questions? **Monsieur Caccia.**

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Valcin if he can give us the date of formation of Manpower services in the Province of Quebec?

**Mr. Valcin:** I could not give you the date, but I think those Manpower services, whether it is the General Branch of Manpower Services of the Quebec Department of Labour or other offices—I could not give you the exact date, but those services have developed considerably in the last six years.

**Mr. Caccia:** In the last years?

**Mr. Valcin:** In the last six years they have greatly developed in the Province of Quebec.

**Mr. Caccia:** Are there provincial Manpower centres in the Province of Quebec now?

**Mr. Parent:** There have been provincial Manpower centres for certain categories of employment for several years but the actual development in this field goes back to five years ago. Presently, you have the federal Manpower centres and the provincial Manpower centres working in the same field.

**Mr. Caccia:** How many centres are there in each category?



*[Text]*

**M. Parent:** Je ne peux pas vous en donner le chiffre exact, mais il y en a plusieurs.

**M. Caccia:** A votre avis, quelle est la différence entre les deux services?

**M. Parent:** Les deux œuvrent exactement dans le même champ, le placement et le recyclage de la main-d'œuvre et très souvent, le chômeur va s'inscrire au centre fédéral pour avoir un emploi, traverse la rue et s'inscrit au centre provincial pour avoir le même emploi.

**M. Caccia:** Vous avez dit que vous avez ces services depuis cinq, six, dix ans ou plus, vous n'en connaissez pas la date.

**M. Parent:** Je ne puis dire la date de mémoire. Il existe des centres de placements pour des fins particulières, je le répète, depuis au moins une vingtaine d'années, mais c'est très peu développé.

**M. Caccia:** Provinciaux?

**M. Parent:** Oui, le développement provincial, date surtout de cinq ou six ans.

**M. Caccia:** Merci monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** Mr. Chairman, on page 8 of the brief there is a sentence which appears to be rather critical of the degree of federal government involvement in this matter of unemployment insurance. These words are used:

...the regressive rate system for the employees the inadequated and twisted justification of the federal government exclusive competence in matter of unemployment insurance and finally some omissions in the White Paper.

Yet when I refer to my copy of the White Paper on page 6 it says:

If enacted the proposed unemployment insurance scheme will be the first step in a self-held program which will reflect the more humane and more productive social development policies planned for this decade.

On page 8 of the White Paper it says:

The first need of an unemployed person until reabsorbed into employment is income support and his first point of contact with government is the unemployment insurance program. The key to services for unemployed people lies in co-ordination of all human resource development programs on as many levels as possible—whether federal, provincial or municipal. Much time and thought will have to be devoted to co-ordination if we are to avoid allowing a maze of programs to operate in isolation to the possible detriment of citizens in need.

Are you not encouraged by the explicit suggestion in the White Paper that there must be co-ordination with existing provincial and municipal services; that this is not an exclusive federal government function?

*[Interpretation]*

**Mr. Parent:** I could not give you the exact figure, but there are several.

**Mr. Caccia:** What is according to you the difference between those two services?

**Mr. Parent:** Both services work along the same lines, that is employment and manpower retraining and quite often the unemployed goes in and registers for a job at the provincial Manpower centre, he then crosses the street and applies for the same job at the federal Manpower centre.

**Mr. Caccia:** You could not give us the exact date. When did it start? Five, six or ten years ago?

**Mr. Parent:** I could not tell you from memory. As I said, there have been Manpower centres for at least 20 years but they did not develop too much.

**Mr. Caccia:** Provincial?

**Mr. Parent:** Yes. The provincial involvement in this field goes back mainly to five or six years ago.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** Monsieur le président, à la page 8 du mémoire, il y a une phrase qui est assez critique quant à l'intervention du gouvernement fédéral dans l'assurance-chômage.

On dit que:

...le caractère régressif du mode de cotisations prévu pour les travailleurs, les justifications boiteuses et forcées de l'exclusivité fédérale en matière d'assurance-chômage et certaines omissions constatées dans le Livre blanc.

Et, à la page 6 du Livre blanc, on dit:

Le régime proposé d'assurance-chômage constituera le premier jalon d'un programme conçu pour stimuler l'initiative et traduire l'attitude à la fois plus humaine et mieux orientée qu'on se propose d'adopter en matière de progrès social au cours des 10 prochaines années.

A la page 8 du Livre blanc:

Ce que recherche d'abord le sans-travail, c'est le maintien de son revenu; l'assurance-chômage est son premier point de rencontre avec le gouvernement. Pour que les travailleurs en chômage puissent avoir accès à tous les services mis à leur disposition, il faut que la coordination règne dans l'ensemble des programmes de mise en valeur des ressources humaines et au plus grand nombre de paliers possible, sur le plan fédéral, provincial ou municipal. Il nous faudra consacrer de longues heures à étudier la question de la coordination, si nous voulons éviter qu'une profusion de programmes ne fonctionnent isolément au détriment possible des citoyens nécessiteux.

N'êtes-vous pas encouragés par le fait que le Livre blanc précise qu'il doit y avoir une sorte de coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements municipaux?

[Texte]

**M. Valcin:** Monsieur le président, je crois que le terme *exclusivité* n'a pas été conçu par la CSN elle-même. Indépendamment de ce paragraphe, en fait, que vient de lire monsieur le député, je crois que le Livre blanc aussi mentionne à la page 7 de la version française que:

«...le justification de l'exclusivité des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage...

En fait, dans le mémoire, nous avons résumé l'argumentation du gouvernement fédéral à trois points principaux qu'il a utilisés pour justifier cette exclusivité de sa compétence en matière d'assurance-chômage. Nous n'inventons absolument rien, nous ne faisons pas dire au Livre blanc ce qu'il ne dit pas, nous ne faisons pas dire au gouvernement fédéral ce qu'il ne veut pas dire, mais nous sommes obligés de nous en tenir au texte du Livre blanc et ce texte va plus loin quand on parle en particulier de programme de développement social qu'il faut coordonner avec ceux des autres niveaux de gouvernement.

Je remarque en somme, que la plupart des arguments sont entre guillemets et ces arguments sont tirés d'un autre document sur la sécurité du revenu et services sociaux que le gouvernement a soumis...

**M. Perrault:** Are you still referring to page 7?

**M. Valcin:** Yes.

...au cours d'une conférence constitutionnelle.

Dans l'esprit du gouvernement, les politiques sociales et les politiques économiques si on s'en tient encore au Livre blanc, sont vraiment d'exclusivité fédérale.

**M. Perrault:** May I just make the observation, however, that this relates to the legal status of the unemployment insurance program and there are historical reasons which are delineated earlier in this brief, in which it was described how unemployment insurance came to be in the first place. I do not think there is any suggestion here that somehow the federal government is going to impose on the community the program and the other aspects of the program which involve attempting to find useful and gainful employment for the workers of Canada. I refer to you page 21, for example. Under the heading "Phase 2" it says:

A light interview at the beginning of the phase will channel the unemployed person to Canada Manpower Centres and other government services in order to assist him to be reabsorbed into the labour market. A more intensive interview toward the end of the phase will determine how well he has taken advantage of the services and whether they were effective. During this phase, the claimant must show he is capable and eager to be re-employed. For example: a person may become ineligible for future benefits if he refused to take advantage of services offered to him by other government agencies.

Now it is my understanding, and I think the understanding of most members of the Committee, that the interview which is undertaken by Unemployment Insurance Commission officials and these conversations with Canada

[Interprétation]

paux et provinciaux? Ce n'est pas une exclusivité fédérale.

**Mr. Valcin:** Mr. Chairman, I think that their word "exclusive" was not conceived by CNTU. Apart from the paragraph that was just read by the member, I think that the White Paper says on page 7:

"The case for exclusive federal powers over unemployment insurance..."

In our brief we have examined the federal government's argument for an exclusive jurisdiction in this matter. We do not want to put words in the White Paper, but this is a fact and it goes even further when they speak of co-ordination with other levels of government.

I noticed most arguments were put in quotation marks and come from another paper on income security and social services that the government introduced...

**M. Perrault:** Vous parlez toujours de la page 7?

**M. Valcin:** Oui.

...during a conference on constitution.

According to the White Paper, social and economic policies are actually of exclusive federal jurisdiction.

**M. Perrault:** Pourrais-je faire la remarque suivante. Nous pensons que cela a trait au statut légal du programme d'assurance-chômage et il y a des raisons historiques qui ont été énumérées dans le rapport et qui décrivent ce qui est à la base de la création d'un régime d'assurance-chômage. De toute façon, rien nous dit que le gouvernement a l'intention d'imposer à la collectivité son programme visant à trouver de nouveaux emplois rémunérateurs pour les travailleurs du Canada. Je pourrais vous rappeler qu'à la page 21 du Livre blanc, sous «Phase 2», on dit:

Au cours de l'entretien sommaire auquel sera soumis le chômeur au début de cette phase de prestations, on le dirigera vers les centres de Main-d'œuvre du Canada et d'autres organismes de l'État, afin de l'aider à réintégrer le marché du travail. Un autre entretien, plus en profondeur, vers la fin de la phase, permettra de déterminer la mesure dans laquelle il a eu recours aux services indiqués et leur efficacité. Au cours de cette phase, l'assuré doit prouver sa capacité et sa volonté de travailler de nouveau. Par exemple, une personne pourra se voir privée d'autres prestations, si elle refuse de recourir aux services mis à sa disposition par d'autres organismes de l'État.

Si je comprends bien, et j'espère que c'est là la façon dont les députés comprennent le Livre blanc, lorsqu'on parle d'entretiens, c'est là le principe même de l'entretien, on a recours à l'ensemble des ressources de la collec-

*[Text]*

Manpower and meetings with provincial government officials as well, are designed to draw upon the total resources of the community to find work for this individual; that there has to be coordination with existing provincial government services such as those which exist in the province of Quebec in order to find work for this person. It is not an attempt by the government to impose some sort of program on this unemployed person.

**M. Valcin:** Je pense que c'est une interprétation que vous faites. Je ne souhaite pas tellement que votre interprétation soit exacte, mais le Livre blanc ne le dit pas. On peut le comprendre de cette façon-là, mais j'aurais souhaité, personnellement, et je crois que la CSN serait très heureuse et que...

**Mr. Perrault:** Would you like to see full coordination between the provincial and federal service?

• 1210

**M. Valcin:** C'est évident que dans la mesure où est faite l'application du Livre blanc, cela ne constitue pas une éviction du gouvernement provincial, je dis du gouvernement provincial au sens très général, que ce soit le Québec, l'Ontario ou les Maritimes, en tout cas, de tout gouvernement provincial qui veut assurer sa propre politique de main-d'œuvre. Si le Livre blanc ne constitue pas une entrave pour la province dans l'application de cette politique de main-d'œuvre, nous appuyons à ce moment-là totalement la position du Livre blanc.

**Mr. Perrault:** It seems obvious that one level of government must assume the prime responsibility for the implementation of an unemployment insurance program. It is logical that the federal government—for many of the reasons set forth in this brief—assume this prime responsibility. It is just as logical to assume that in order for this program to be effective and in order to re-absorb workers in the work stream as quickly as possible, the total resources of the community must be utilized.

Would you welcome, for example, the location of UIC offices in close proximity to existing provincial manpower centres or employment centres, so that the light interview which takes place at the beginning of phase 2 will lead to early consultations with existing provincial services to assist this person to find employment?

**M. Valcin:** Je pense qu'ici, la discussion arrive à un point en faits et en détails que nous ne pouvons pas régler, parce que l'essentiel, selon la CSN c'est qu'il y ait en somme des programmes efficaces, y compris celui de l'assurance-chômage. Dans toute la mesure où la coordination des programmes fédéraux et provinciaux assure justement cette efficacité de services au chômeur, c'est tout ce que la centrale syndicale veut comme objectif de tout programme d'assurance-chômage ou de tout autre programme de même nature. Alors, là, il y a peut-être des questions de procédure ou d'institutions, de structures à mettre sur pied pour pouvoir atteindre cet objectif d'efficacité, mais ceci ne pouvait faire l'objet que de discussions entre fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires provinciaux.

Mais ce contre quoi nous en avons actuellement, ce sont seulement les arguments qui ont été utilisés dans le Livre blanc pour justifier l'exclusivité du gouverne-

*[Interpretation]*

tivité pour leur trouver du travail. Nous estimons que seule la coordination entre les différents paliers du gouvernement pourra nous permettre d'assurer des emplois satisfaisants aux travailleurs qui en ont besoin.

**Mr. Valcin:** I think that is an interpretation on your part. It is not that I hope your interpretation is correct, but this is not in the White Paper. You can interpret it that way but I would have liked and I think the CNTU would be very happy...

**M. Perrault:** Aimeriez-vous voir une pleine coordination entre les services provinciaux et fédéraux?

**Mr. Valcin:** It is clear that implementation of the White Paper does not eliminate any provincial government from unemployment services. We are in favour of the White Paper proposal if it does not preclude the provinces from setting up their own manpower policies.

**M. Perrault:** Mais il semble évident qu'un palier du gouvernement doit assumer les responsabilités en matière d'assurance-chômage. Il me semble logique que le gouvernement fédéral soit chargé de la responsabilité principale pour que ce programme soit efficace et qu'il permette la réadaptation des travailleurs dans leur communauté.

Verriez-vous d'un bon œil l'établissement de bureaux de la Commission d'assurance-chômage près des centres de main-d'œuvre de sorte que l'entretien sommaire prévu à la phase 2 puisse être suivie d'une consultation rapide avec les services provinciaux?

**Mr. Valcin:** I think the discussion is coming to a point where we will not be able to find a solution. What is essential according to the CNTU is that there be efficient schemes, unemployment insurance included. We want the co-ordination of provincial and federal programs to give this kind of efficiency to the unemployed and this is our major objective. There are perhaps some technicalities that should be specified, but this could be discussed later on between provincial and federal civil servants.

Our point is that the argument used in the White Paper to justify an exclusive jurisdiction of the federal government is incompatible with a federal program in a federal system. There is no exclusive jurisdiction, whether federal or provincial, except in some areas such as education, and even then we have to keep in mind the difference between financing and administration. You see again here the exclusivity concept must be carefully weighed.



## [Texte]

ment fédéral dans ce domaine. Ceci est complètement inacceptable et va à l'encontre même d'un programme fédéral dans un système fédéral. Il n'y a pas de champ de compétence exclusive comme tel, pas plus provincial que fédéral, sauf pour certains domaines et encore en faisant la distinction fondamentale dont nous avons parlé tout à l'heure, la distinction entre le financement et l'administration, même dans le domaine de l'éducation pour ce qui est du financement des projets d'instituts technologiques. Vous voyez là encore la notion d'exclusivité qui doit être très pondérée.

**Mr. Perrault:** A number of witnesses here have discussed the logic or advisability of having the employees contribute to these plans. You suggest that the cost should be financed from general revenue instead of from employee contributions.

Yet the Economic Council of Canada states that other things being equal, it is far better to help people to help themselves. The White Paper says that the proposed unemployment insurance scheme if enacted will be the first step on a self-help program which will reflect a more humane and more productive social development policies plan for this decade.

The suggestion is that, at least up to a certain point, there are advantages in having employee and employer co-operate in financing this program. In fact, it may even release other government funds for such programs as regional development, manpower re-training and perhaps even the introduction over a period of time, of a guaranteed annual income. All of these programs are apart and supplementary to unemployment insurance and not designed to replace it.

Perhaps it is simply a matter of deciding how best we can employ general revenues of government to the most useful ends.

**M. Valcin:** Je pense, monsieur le président, qu'on a déjà répondu à cette question en faisant la nuance suivante: c'est que nous ne nous opposons pas à une contribution des employés comme tels, mais encore une fois à quel titre doivent-ils contribuer? Nous pensons qu'il est préférable qu'ils contribuent à titre de contribuables, et en particulier et à part entière, dans une société pour le meilleur et pour le pire. L'employé doit être solidaire en somme des chômeurs; il doit contribuer à payer le coût social des conséquences du chômage, mais non pas en tant qu'employé responsable de ce chômage parce que si on établit cette corrélation entre la responsabilité et le financement par le fait même, nous sommes dans le domaine de l'assurance privée. Nous sommes contre cette conception-là. Nous voulons tout simplement que l'employé contribue, mais par le truchement d'une taxe. Il contribue de toute façon, mais par le truchement d'une taxe. Ceci est fondamental pour nous, parce que la structure des taux de taxation devait être aménagée à notre sens de façon à ce que ce soit les plus gros revenus, même en plafonnant les contributions à \$150, qui supportent un fardeau relativement plus lourd de cette taxe *ad hoc* par laquelle on financerait le programme de l'assurance-chômage. En d'autres termes, on déplacerait l'incidence effective de la taxe des petits contribuables vers les gros contribuables, même en acceptant le plafonnement.

**Mr. Perrault:** Yes. You must bear in mind, however, that the ability-to-pay principle applies in respect of

## [Interprétation]

**M. Perrault:** Bon nombre de témoins ont abordé la question de savoir s'il était souhaitable que l'employé participe au financement de ce régime. Vous prétendez qu'il faudrait plutôt que la société comme telle en supporte les frais.

Le Conseil économique du Canada dit qu'il vaut beaucoup mieux, tous les autres facteurs étant égaux, laisser les gens s'aider eux-mêmes. Le Livre blanc affirme que le régime d'assurance-chômage permettra aux travailleurs de s'aider eux-mêmes.

Il faudrait donc arriver à une coopération entre l'employeur et l'employé qui permettrait le financement de ce programme, ce qui permettrait au gouvernement de consacrer ses fonds à d'autres programmes comme le développement régional, le recyclage de la main-d'œuvre et peut-être même un système de revenu annuel garanti. Tous ces programmes sont distincts et complètent le régime d'assurance-chômage et ne sont pas destinés à l'éliminer.

Peut-être n'est-ce qu'une question de décider comment utiliser les recettes générales du gouvernement aux meilleures fins possibles.

**Mr. Valcin:** I think, Mr. Chairman, that we have already answered this question. We do not object to the employees contribution as such, but once more, why? Is it better that they contribute as a taxpayer for better or for worse. The employee must contribute to pay the cost of social consequences of unemployment, but not as an employee responsible for that situation. If we established this correlation between responsibility and financing we enter the field of private insurance, and we do not want that. We simply want that employee to contribute through taxation. This is fundamental as far as we are concerned, because we feel taxation must be so constructed so that it is the higher brackets of income, even with a ceiling contribution of \$150, that bear the greater cost of this special tax that would be used to finance the unemployment insurance program.

**M. Perrault:** Vous ne devez pas oublier cependant que la faculté contributive s'applique à l'impôt sur le revenu



[Text]

income tax in Canada. Income tax finances a great range of other programs which are supplementary to this program.

Let us keep in mind again the fact that regional development incentives and manpower retraining programs—and there are just millions of dollars being invested in them as you know—are financed from general revenue. It is simply a matter of deciding how to balance our taxation programs to make them as equitable as possible. This is one of the reasons that we also have another White Paper under consideration. You know this because you made a contribution to that study as well.

Thank you, Mr. Chairman.

**M. Parent:** Oui, mais, si vous permettez. Le régime est établi de façon qu'à 4.2 p. 100 les cotisations fassent l'équation avec les prestations. C'est à 4.2 p. 100, selon les chiffres que nous avons, que le régime cesse de s'autofinancer. Donc, même avec le handicap de 4 p. 100, ce n'est qu'à ce moment-là que le gouvernement intervient directement dans le financement. Ce qui veut dire que le gouvernement, en tant que redistributeur des taxes, va intervenir pour corriger exclusivement les disparités régionales. A mon avis, c'est un des aspects. Le dernier dont je voudrais parler, monsieur le président, c'est que ce mémoire qui est présenté par la CSN...

**Mr. Perrault:** Was it the 4 per cent feature? The fact that above 4 per cent the federal government assumes all of the cost?

**M. Parent:** Oui.

• 1220

In actual fact, if you refer to your table on page 35, the full cost is borne by the government in Phase 4 before that 4 per cent figure. It is not totally accurate to say that the government remains a part of this plan up to 4 per cent. If you look at the chart under Benefit Structure, the chart on page 34, you will see that the full cost is borne by government under Phase 4. That is before the regional unemployment rate is over 4 per cent.

**M. Valcin:** Mais ça suppose en somme que le chômeur arrive à la phase 4. Si je comprends bien la chose, les phases suivent presque un ordre chronologique.

Alors tant qu'il n'arrive pas à la phase 4, ce que vous venez d'avancer ne tiendrait pas même si, en fait, à la phase 4, le gouvernement assume tous les coûts.

**Mr. Perrault:** Well, we can discuss it further, but the government does enter with the full cost borne by the federal government in Phase 4, that is, 66 2/3 per cent of earnings of single and 75 per cent of earnings with dependants, under the terms and conditions set out under Phase 4. This is just to clear up that point.

**The Chairman:** Mr. Cyr.

**M. Cyr:** Oui, Monsieur Valcin a tout à l'heure mentionné que le Centre de la main-d'œuvre du Québec avait rendu de grands services et rend de grands services à l'ouvrier du Québec, c'est-à-dire au travailleur et à la population. Se base-t-il sur des statistiques fournies par le ministère du Travail du Québec?

[Interpretation]

au Canada. Les impôts sur le revenu financent déjà un grand nombre de programmes auxiliaires.

N'oublions pas encore une fois que l'expansion régionale, le recyclage de la main-d'œuvre supposent des millions de dollars de financement provenant de l'impôt sur le revenu. Il importe d'équilibrer notre programme d'imposition afin de le rendre aussi équitable que possible. C'est la raison de l'autre Livre blanc.

Merci, monsieur le président.

**Mr. Parent:** If you will allow me, the scheme is such that at 4.2 per cent contributions equalize benefits. According to our figures the plan stops being self-financing at 4 per cent. It is only then that the government directly intervenes in financing. It means that the government as distributor of taxes will come in and even out regional disparities.

I think this is one of the aspects of that plan.

The last point I would like to make, Mr. Chairman, is that this brief submitted by the CNTU...

**Mr. Perrault:** Était-ce le taux de 4 p. 100? Le fait qu'au-delà de 4 p. 100 le gouvernement fédéral assume le coût au complet?

**Mr. Parent:** Yes.

A vrai dire, si vous étudiez votre propre tableau à la page 35, vous y verrez que le gouvernement finance entièrement le programme à la 4<sup>e</sup> phase avant ce 4 p. 100. Il n'est pas entièrement exact de dire que le gouvernement participe à ce régime jusqu'à 4 p. 100. Si vous examinez le tableau sous l'en-tête «Structure de prestations», à la page 34, vous remarquez que le coût complet est assumé par le gouvernement, c'est-à-dire avant que le taux de chômage régional dépasse 4 p. 100.

**Mr. Valcin:** But this implies in fact that the unemployed reach phase 4. If I understand correctly, the phases follow almost a chronological order. So, as long as they do not reach phase 4, what you have said would have no bearing even if, in phase 4, the government were to bear the full cost.

**M. Perrault:** Nous pourrions encore en discuter mais le gouvernement fédéral assume le plein financement à la phase 4, c'est-à-dire 66 2/3 p. 100 du revenu des célibataires, et 75 p. 100 du revenu des individus qui ont des personnes à leur charge, d'après les modalités prévues à la phase 4. Je vous signale ceci afin d'éclaircir cette question.

**Le président:** Monsieur Cyr.

**Mr. Cyr:** Yes. Mr. Valcin mentioned a while ago that the Manpower Centre in Quebec had rendered tremendous service to the worker in Quebec, and the population at large. Does he base himself on statistical data provided by the Department of Labour in Quebec?

[Texte]

**M. Valcin:** Ma réponse, monsieur le président, c'est que je n'ai pas dit ça.

**M. Cyr:** Vous avez dit que le Centre de la main-d'œuvre du Québec rend de très grands services à la population.

**M. Valcin:** J'ai dit tout simplement que les centres de main-d'œuvre, fédéraux et provinciaux rendent les mêmes services. Ils sont même en compétition, à toutes fins pratiques, une compétition stérile pour rendre ces services.

**M. Cyr:** Oui.

**M. Valcin:** C'est tout ce que j'ai dit.

**M. Cyr:** J'aimerais faire une mise au point étant donné qu'on parle des deux centres de service, j'aimerais vous faire part de l'expérience que j'ai eue dans ce domaine.

J'ai occupé la fonction d'agent de placement du Centre de la main-d'œuvre du Canada, et je doute des statistiques de placement du gouvernement provincial. J'en ai eu la preuve il y a deux semaines. Je suis allé visiter des travaux à Gaspé-Nord. Il s'agissait d'un projet fédéral-provincial. On m'a dit qu'il y avait une trentaine d'employés qui y travaillaient. Il y avait deux employés. J'ai demandé où se trouvaient les autres et on m'a répondu que le contremaître était parti les inscrire au Centre de la main-d'œuvre du Québec. Cela faisait une semaine qu'ils travaillaient. On les inscrit parce que le Centre de la main-d'œuvre du Québec doit justifier son existence.

Monsieur Valcin disait tout à l'heure qu'il y avait deux centres de la main-d'œuvre, mais savez-vous qu'il y en a trois parce que lorsqu'un contracteur arrive sur un chantier, il n'a pas le droit d'aller immédiatement au Centre de la main-d'œuvre, du Québec ou du Canada. S'il a signé un contrat avec le syndicat, comme en Gaspésie, il doit se reporter au bureau de la CSN à Rimouski, afin de trouver dix charpentiers, trois opérateurs de pelles mécaniques, deux opérateurs de tracteurs et deux finisseurs de ciment.

En premier, il s'adresse au bureau de la CSN et en deuxième, il fait son choix entre le centre provincial ou fédéral. Au Québec il y a donc trois bureaux de placement.

**M. Parent:** Si vous me permettez là-dessus un bref commentaire, il y en a même plus que trois parce qu'il y a des services privés également. Il y a Manpower et un certain nombre d'autres. Nous avons parlé uniquement des centres gouvernementaux. Il est bien clair que dans le secteur de la construction en particulier, le Bill 290 et le Rapport Gill sur la sécurité d'emploi vont transformer tout le système de recrutement et de placement du personnel dans cette industrie. À notre avis, à l'heure actuelle il y a un double emploi des bureaux provinciaux et des bureaux fédéraux.

Si vous permettez, monsieur le président, je voudrais faire remarquer que la CSN a un effectif de 250,000 membres, dont 100,000 membres à l'heure actuelle ne sont pas soumis au régime d'assurance-chômage. Nous comptons dans nos rangs tous les employés du gouvernement provincial, tous les employés ou environ 50,000 employés d'hôpitaux, des professionnels et d'autres cadres qui, par

[Interprétation]

**Mr. Valcin:** My answer, Mr. Chairman, is that I do not remember having said that.

**Mr. Cyr:** You said that the Manpower Centre in Quebec renders tremendous service to the population.

**Mr. Valcin:** I simply said that the federal and provincial Manpower Centres render the same service. They are even engaged in a sterile competition to render service.

**Mr. Cyr:** Yes.

**Mr. Valcin:** That is all I said.

**Mr. Cyr:** I would like to make a clarification since we are speaking of both service centres.

I was Placement Agent at the Manpower Centre of Canada, and I have my doubts regarding the statistics of the provincial government. I had proof of this two weeks ago when I went to visit a federal-provincial project in North Gaspé. I was told that 30 employees were working on the project. There were only 2. I asked where the others were and I was told that the foreman had gone to register them at the Quebec Manpower Centre. They have been working for a week. They register them because the Quebec Manpower Centre needs to justify its existence.

Mr. Valcin was saying that there were two Manpower Centres, in fact there are three. When a contractor starts his work he is not allowed to go directly to the Manpower Centre, whether provincial or federal. If he has signed a contract with the union like in Gaspé, he must present himself to the CNTU in Rimouski to find 10 carpenters, three power shovel operators, two tractor operators and two cement finishers.

First, he has to go to the CNTU placement office, then he goes either to the federal or provincial Manpower Centre. Thus, in Quebec we have three Manpower Centres.

**Mr. Parent:** If you will allow me to comment on that briefly, there are even more than three because there are also private placement services—there is Manpower and a number of others. What we talked of were the ones falling under the federal jurisdiction. It is quite clear that in the construction sector in particular, Bill 290 and the Gill Report on employment security will modify the whole recruiting and placement system in that industry. In our opinion, there is a duplication right now of provincial and federal offices.

If you will allow me, Mr. Chairman, I would like to point out that the CNTU has 250,000 members, 100,000 of whom do not come under the Unemployment Insurance plan. We have in our ranks all the provincial government employees, all or about 50,000 hospital employees, professionals and other trained personnel who are not subjected, right now, to the plan. Our insistence on the universality of the plan is all the more important as it is

[Text]

conséquent, ne sont pas assujettis au régime. Notre insistance sur l'universalité du régime prend encore plus d'importance parce qu'elle est appuyée par 100,000 membres qui n'y sont pas assujettis à l'heure actuelle.

**M. Caccia:** Vous avez recruté des travailleurs à Toronto et dans d'autres endroits du Canada, n'est-ce pas?

Je pense que vous ne parlez pas seulement au nom des citoyens québécois, mais aussi au nom de tous les autres citoyens, n'est-ce pas?

**Une voix:** Oui.

**M. Caccia:** Il s'agit d'un syndicat national.

**Une voix:** C'est cela.

**M. Caccia:** D'après ce que vous avez dit à la page 34, soit:

Le chômeur se verra dans l'obligation de désertier les services provinciaux.

L'obligation imposée au chômeur crée une situation de monopole, qu'est-ce qui importe le plus: l'éviction des provinces du domaine de la main-d'œuvre ou la recherche d'une solution satisfaisante pour tous les citoyens du Canada?

**M. Parent:** Pardon?

**M. Caccia:** Est-il plus important de parler d'une question d'invasion systématique d'Ottawa comme M. Valcin a écrit dans le numéro 1 de votre communiqué ou de trouver une formule pour servir les citoyens qui sont en chômage.

**M. Parent:** Il est certain que ce qui est de plus important, c'est d'éliminer le chômage.

Ce qu'il y a de moins important que d'éliminer le chômage quand il existe, c'est de voir à assurer un revenu minimum aux chômeurs. Voilà une des fins de l'assurance. C'est de remettre le chômeur dans le circuit de l'activité économique et à notre avis, cela ne peut se faire par une politique d'exclusivité du gouvernement fédéral, mais par le partage d'une responsabilité, pour entre autres, arriver à donner de meilleurs services. Il faudrait reporter l'administration aux provinces pour qu'elles puissent intégrer l'administration de l'assurance-chômage avec les autres programmes qui s'y ajoutent. Avec une politique de main-d'œuvre plus intégrée, il y aura moins de problèmes.

Vous savez, dans le Québec il y a pas mal de problèmes avec les comités de reclassement, par exemple. J'ai eu quelques expériences à ce sujet. Ce qui paralysait entre autres le départ des comités de recyclage, c'était la chicane entre les fonctionnaires du Québec et les fonctionnaires d'Ottawa.

**M. Caccia:** Mais la chose la plus importante c'est l'intérêt du citoyen, n'est-ce pas?

**M. Parent:** Oui.

**M. Caccia:** Et c'est de trouver le système qui servira le mieux le citoyen, qu'il soit provincial ou fédéral, c'est secondaire, n'êtes-vous pas d'accord avec moi?

[Interpretation]

supported by 100,000 members who are not benefiting from it now.

**Mr. Caccia:** You recruited workers in Toronto and elsewhere in Canada, did you not?

I think that you speak not only on behalf of the citizens of Quebec, but also on behalf of all the other citizens. Is that right?

**An hon. Member:** Yes.

**Mr. Caccia:** We are dealing with a national union.

**An hon. Member:** That's right.

**Mr. Caccia:** According to what you said on page 34, namely that

The unemployed worker will find himself in the obligation of leaving the provincial services.

The "obligation imposed upon the unemployed worker creates a monopoly situation", what is more important: the eviction of the provinces from the manpower field, or to find the best solution for all Canadian citizens?

**Mr. Parent:** I beg your pardon?

**Mr. Caccia:** Is it more important to speak of systematic invasion by Ottawa, as Mr. Valcin wrote under the first heading of your statement, or is it more important to find a formula that will be useful to all unemployed.

**Mr. Parent:** Certainly the most important point is to eliminate unemployment. What is less important than eliminating unemployment, when the latter exists, is to see that a minimum income is ensured for the unemployed worker. That is one of the purposes of unemployment insurance, i.e. to get the unemployed worker back into the economy circuit. What we think that this cannot be done through a policy giving exclusiveness to the federal government, but by shared responsibility in order to obtain, among others, better services. The administration should be referred to the provinces so that they can integrate the administration of unemployment insurance with the other programs connected with it. There will be fewer problems with a manpower policy which is more integrated.

In Quebec there we have many problems with regrading committees, for instance. I have had some experience in that regard. What prevented the retraining committees from getting started was, among others, the wrangling between Quebec and Ottawa officials.

**Mr. Caccia:** But the most important thing is the well-being of the citizen, isn't that so?

**Mr. Parent:** Yes.

**Mr. Caccia:** And it is to find a system that will best serve the citizens of this country. Whether it be a federal or provincial system is secondary. Do you agree with me on this point?



[Texte]

• 1230

**M. Parent:** Nous avons déjà donné notre réponse là-dessus: nous disons que le meilleur service, selon nous, devra être administré par le provincial.

**M. Caccia:** Vous en êtes arrivé à cette conclusion; mais avant, êtes-vous d'accord avec moi que la question plus importante est de trouver le niveau du gouvernement qui est le plus fonctionnel dans l'intérêt du citoyen. Vous êtes d'accord?

**M. Parent:** Mais oui.

**M. Caccia:** Et si on trouve qu'un niveau du gouvernement est moins utile au citoyen, le double-emploi est la responsabilité du gouvernement qui offre le service le moins efficace. Vous êtes d'accord?

**M. Parent:** Oui, mais à la condition que vous l'envisagiez non dans le cadre d'une mesure particulière mais d'un ensemble de mesures.

**M. Caccia:** Oui.

**M. Valcin:** Il y a même plus que ça. Je pense qu'il faut cesser de faire le procès des gouvernements provinciaux. On est presque en train de dire que les gouvernements provinciaux ne sont pas fonctionnels, que seul le fédéral est réellement fonctionnel et efficace. Ça, je pense, que c'est encore une opinion biaisée et que le Livre blanc va un peu dans la même veine.

Si, demain matin, le fédéral offrait aux provinces des milliards et des milliards de dollars, en contrepartie de quoi elles s'engageraient à procéder à l'évacuation du champ de l'éducation au profit du fédéral. Je prends un cas très hypothétique. Le fédéral pourrait facilement concevoir une politique d'éducation qui pourrait être très efficace. Mais je crois qu'il y a un choix à faire. A ce moment-là on ne parlerait plus du gouvernement fédéral mais du gouvernement du Canada, le Canada étant un pays tout simplement unitaire et à administration très centralisée. C'est vrai que c'est l'intérêt de nos travailleurs que nous avons à cœur, c'est un fait, mais il reste que ce n'est pas un objectif souverain, un objectif qu'il faut sacrifier à n'importe quoi. Nous avons intérêt...

**M. Caccia:** C'est un objectif ou pas?

**M. Valcin:** C'est un objectif.

Nous avons à cœur l'intérêt des travailleurs; mais pourquoi le gouvernement provincial qu'il soit de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique ne peut-il pas prendre à cœur l'intérêt du travailleur lui aussi? Et pourquoi ne peut-il pas le servir, mettons en matière d'assurance-chômage, aussi bien que le fédéral? Je crois qu'il y a vraiment dans votre esprit une espèce de procès d'intention que vous faites aux gouvernements provinciaux quant à leur efficacité.

**M. Caccia:** Non, ce n'est pas vrai, monsieur le président...

**M. Valcin:** Tout à l'heure on a posé la question...

**M. Caccia:** C'est une question de trouver...

**M. Valcin:** Veuillez m'excusez monsieur le député...

[Interprétation]

**Mr. Parent:** We have already answered this question. We say that the best service, according to us, is through the provincial level.

**Mr. Caccia:** You arrived at that conclusion, but nevertheless, do you agree that the most important question is to find which level of government is the most effective in serving the citizens. Do you agree?

**Mr. Parent:** Yes.

**Mr. Caccia:** And if we realize that a level of government is less useful to the citizens, the duplication is the responsibility of the government offering the less effective services. Do you agree?

**Mr. Parent:** Yes, but providing you look at it in the context of an overall set of measures and not one measure in particular.

**Mr. Caccia:** Yes.

**Mr. Valcin:** There is more than that. We cannot keep on putting the provincial governments on trial. We are practically saying that the provincial governments are not functional, that only the federal government is functional and efficient. I think that this is another biased opinion and that the White Paper takes somewhat the same line.

If, tomorrow morning, the federal government were to offer to the provinces billions and billions of dollars, hypothetically, for vacating the field of education and leaving it to Ottawa, the federal government could easily conceive a policy of education that would be most efficient. But an option must be made. We would then no longer talk of the federal government but of the government of Canada, as Canada would simply be a unitary country with a highly centralized administration. It is true that we are concerned with the interest of our workers. It is a fact. But it remains that it is not an all-embracing objective to which we must sacrifice everything.

**Mr. Caccia:** Is it or is it not an objective?

**Mr. Valcin:** It is an objective.

We are concerned with the well-being of the workers, but why could the provincial government, whether it be the Ontario or the British Columbia government, not also interest itself in the state of the workers? And why could they not service the workers as adequately as the federal government, let us say in the field of unemployment insurance? It seems to me that you really had in mind to criticize the efficiency of the provincial governments.

**Mr. Caccia:** No, that is not true, Mr. Chairman...

**Mr. Valcin:** A while ago, the question was asked...

**Mr. Caccia:** It is a matter of finding...

**Mr. Valcin:** Would you please excuse me, sir...



[Text]

**M. Caccia:** Vous avez porté une accusation contre moi et je veux apporter une rectification. Je veux seulement savoir quelle est la position que vous avez exprimée, c'est tout.

**M. Valcin:** Elle est très nette.

**The Chairman:** Mr. Perrault.

**Mr. Perrault:** This is a supplementary question, really, along that same line. I think that all of us have been very impressed with the quality of this brief. It has been an excellent brief. I am still somewhat concerned about the suggestion that there is too much federal government involvement in this question of unemployment insurance. But this could be an honest difference in philosophy.

Surely in the Canada of the nineteen-seventies where we see a far greater degree of mobility in respect of labour—I am from the Province of British Columbia and we have Canadians from Quebec and from the Maritimes coming to British Columbia to seek employment, just as British Columbians go to Eastern Canada. Surely it is important to have a federal basic plan so that a worker can bring his benefits from Quebec to British Columbia, from British Columbia to Quebec or the Maritimes, from the Prairie Provinces to Ontario, or however the work shift evolves. But beyond that, with the basic federal structure and basic national benefits, there should be very close co-ordination in each province with existing provincial services. If this means that in some cases in your province there should be UIC representation in your Quebec Manpower offices to co-ordinate and attempt to find the best ways to seek employment for the unemployed worker, I do not think that we should be too concerned about constitutional considerations here. Surely we can negotiate these arrangements in the interests of the worker. But we need an over-all federal structure, particularly in view of the increasing degree of mobility of labour.

**M. Valcin:** Ceci est d'ailleurs vrai pour tous les autres domaines. Par exemple, considérons la politique d'éducation appliquée à l'ensemble des provinces. J'exprime là une opinion personnelle mais toujours dans le cadre des conceptions que se fait la CSN du fédéralisme. Il serait très difficile de concevoir une harmonisation des équivalences universitaires pour permettre à un étudiant une certaine mobilité, qu'il vienne de la Colombie-Britannique, du Québec ou de l'Ontario. Ce que vous dites est très exact et ne vaut pas seulement pour l'assurance-chômage mais pour tous les autres domaines. Mais vous réalisez tout de suite en exprimant cette opinion très générale que vous ne mettez en question l'exclusivité d'un niveau de gouvernement comme tel. Il ne peut pas y avoir d'exclusivité, pas plus fédérale que provinciale si on est encore dans un système fédéral. C'est une question de concertation, de coordination et aussi de bonne foi dans la négociation des mécanismes et des formules qui assurent la meilleure efficacité à l'étudiant, au travailleur à l'assisté social ou au chômeur.

**Mr. Perrault:** I do not think any member of the Committee would disagree with you that while the brief technically states that unemployment insurance is the exclusive concern of the federal government, it does not mean to suggest that unemployment is the exclusive concern of the federal government. It is the concern of all of

[Interpretation]

**Mr. Caccia:** You accused me and I want this explained. I simply wanted to know what your position is, that is all.

**Mr. Valcin:** My position is quite clear.

**Le président:** Monsieur Perrault.

**M. Perrault:** J'ai une question supplémentaire qui a trait à cette même question. Je pense que nous sommes tous d'accord qu'il s'agit ici d'un excellent mémoire. Je suis encore préoccupé de ce qu'on a insinué, à savoir que le gouvernement fédéral se serait trop engagé dans le domaine de l'assurance-chômage, mais il se peut que ce ne soit qu'une honnête divergence au point de vue des principes.

Mais assurément, dans notre vie nationale de 1970, où il existe un degré de mobilité beaucoup plus intense parmi les travailleurs—nos Canadiens circulent d'une province à l'autre—it est donc important d'avoir un programme de base fédéral de façon qu'un ouvrier puisse garder ses prestations tout en se déplaçant d'une province ou de l'autre. Mais en dehors de ceci, en ce qui a trait à la structure de base fédérale et aux prestations fondamentales au niveau national, il faudrait qu'il y ait une coordination parfaite dans chaque province avec les services qui existent dans la province. Si cela veut dire que dans certains cas, dans votre province, la Commission de l'assurance-chômage devra être représentée dans vos bureaux de la Main-d'œuvre afin de coordonner et d'essayer de déterminer les meilleurs moyens de trouver de l'emploi pour les chômeurs, je pense que nous ne devrions pas nous préoccuper outre mesure des problèmes constitutionnels. Certainement, nous pouvons négocier à ce sujet dans l'intérêt des ouvriers. Mais nous avons besoin d'une structure fédérale de caractère globale, particulièrement à cause du degré de mobilité accru parmi les ouvriers.

**Mr. Valcin:** This is true for all other fields. Let us consider, for instance, the educational policy applied in the provinces as a whole. I expressed a personal opinion here but always within the concept held by the CNTU regarding federalism. It would be very difficult to conceive a harmonization of university equivalences so that students could move about, whether they come from British Columbia or Quebec. What you say is quite true, and this does not apply only to unemployment insurance but to all other fields. Except that you must immediately realize that in expressing this very general view, you are questioning the exclusiveness of one of the government levels as such. There cannot be any federal exclusiveness, neither can there be provincial exclusiveness if we are still in a federal system. It is a question of acting in concert, of co-ordination and also of having faith in the negotiation of methods and formulas which will ensure the highest degree of effectiveness whether it applies to the worker, the student, the person on welfare or the unemployed worker.

**M. Perrault:** En dépit du fait que, techniquement, le mémoire dit que l'assurance-chômage se trouve sous la juridiction exclusive du gouvernement fédéral, je ne pense pas qu'il y ait un seul membre du Comité qui entende par cela que le chômage est le souci exclusif du gouvernement fédéral. C'est notre souci à tous de cher-

*[Texte]*

us to try to build more jobs in our respective provinces and build more jobs for Canadians. I think it is just a misunderstanding in respect to terms.

**M. Valcin:** Nous sommes d'accord là-dessus, mais c'est le Livre blanc, encore une fois, que nous critiquons, et non les arguments qui sont à l'état intentionnel.

**The Chairman:** Gentlemen, if there are no further questions, on your behalf I would like to thank Mr. Raymond Parent and Mr. Yvon Valcin for coming before us today and giving us a very interesting and informative brief. Thank you very much, gentlemen.

We will adjourn until Thursday morning at 10 o'clock.

*[Interprétation]*

cher à créer plus d'emplois dans nos provinces respectives et de donner plus d'emplois aux Canadiens. Je pense qu'il s'agit tout simplement d'une mésentente au sujet des termes.

**Mr. Valcin:** We are in agreement on this, but it is the White Paper we are criticizing again and not the intentions of certain arguments.

**Le président:** Messieurs, s'il n'y a plus de questions, j'aimerais remercier M. Raymond Parent et M. Yvon Valcin pour nous avoir soumis un mémoire des plus intéressant. Je vous remercie messieurs. Nous reprendrons nos travaux jeudi matin à dix heures.

APPENDIX "A-30"

# Unemployment Insurance

-Basic positions of the C N T U

Economics Service  
(CNTU)  
October 27, 1970

CONTENTS

- I — INTRODUCTION
- II — BASIC POSITIONS OF THE CNTU
- III — OVER-ALL EVALUATION
- IV — DETAIL ANALYSES OF WHITE PAPER
  - A) FULL EMPLOYMENT
  - B) RATE OF 4%
  - C) THE SECTOR DIMENSION
  - D) EMPLOYEES' CONTRUBUTIONS
  - E) THE CONSTITUTIONAL ASPECTS
  - F) OTHER POINTS

APPENDIX: Tables I, II, III, IV

N.B.: The official text is the French version. This English translation has been made only to help the non-bilingual members of the Committee.



IINTRODUCTION

The CNTU has already reacted to the proposals of the White Paper on unemployment insurance in a press release at the time of its publication. It would like to analyze those proposals more deeply in this brief.

Firstly, this brief will set up the basic positions that, according to the CNTU, should back up the new program. Then an over-all evaluation of the White Paper will be tempted before going through the detail of certain specific points and pointing out the implications of some of the White Paper's proposals.

II.BASIC POSITIONS OF THE CNTU

The value of the White Paper submitted by the Honorable MacKasey depends, both absolutely and even relatively, on one's conception of unemployment insurance. In actual fact, the White Paper will not be evaluated the same way or according to the same criteria by an organisation which considers it within the scope of private insurance, as another which considers it as a social security scheme. Since the principles and criteria governing private insurance plans (degree of the risk, frequency of the risk, amount of the premiums, etc) are definitely different from those of social security, an analysis of the White Paper should previously define its author's outlook. Thus, the basic positions of the CNTU should be clearly defined as well as its conception of unemployment insurance in order to make more understandable its evaluation of the White Paper. Those positions may be summed up as follows.

First, the CNTU believes that unemployment insurance is most of all a social security concept, purporting to sustain and provide for a short period of time a minimum income for every worker. In this respect, it should be considered as a segment or an element of the government's social policy. Consequently, its implementation and its financing should not in any case be ruled according to the same principles or criteria as a private insurance.

"The CNTU believes that unemployment insurance is an element of the government social policy. It should not be consequently financed on the same basis as a private insurance."

In 1961, the CNTU submitted to the Gill Commission that "The present Unemployment Insurance scheme has been passed on criteria which may be valuable for private insurance, but not for social insurance."

This explains the reason why in its February 1970 brief to the Federal Cabinet, in the chapter dealing with the fiscal reform proposals (Benson White Paper), the CNTU has linked taxation and unemployment insurance, as social security measures designed to insure a more equitable income redistribution between Canadians:

"The CNTU considers taxation (through the level of basic exemptions and tax credits) as an instrument of a progressive social security policy ensuring an equitable redistribution of revenues and a vital minimum to all citizens, we should perhaps wait for the publication of the White Paper on social security as well as the revision of the Unemployment Insurance Act to measure the real impact of the increase in personal exemptions on the taxable income of low wage earners."

Secondly, unemployment insurance, as a social security scheme as well as any other scheme of that kind should be based on sound economic conditions, that should prevail not only in the different economic regions, but as well in the different industrial sectors. The soundness of the Canadian economy is a sine qua non condition, the foundation of a progressive social security policy. Our conception of social security and ipso facto of unemployment insurance pointing towards a more equitable income redistribution and a guaranteed minimum income for all, commands a policy to sustain the growth of the Canadian economy.

"The health of the Canadian economy is the foundation, the sine qua non condition of a progressive social policy".

So that a progressive social security policy implies a dynamic economic policy. Otherwise, social security might become a too heavy liability on the economy and, as such, it would bring about a lot of problems, without solving any.

For the CNTU, when discussing social security, it is one thing to know whether the social security programs are a too heavy burden on the economy. It is quite another and a more important thing to know if economic decisions makers face their responsibilities in such a way that the Canadian economy can afford the social security cost. Any standing that does not keep account of those two elements of social security - its cost on the one hand, the economic conditions on which it is based on the other hand - is a tacit acceptance of inefficiency economic decisions or the absence of sound economic decisions.

The CNTU, as far as it is concerned, can not accept that the social security policy be crumbled by the poor economic performance of the economic decision makers, be they those of the employers or those of the government.

Third, the unemployed, both seasonal and permanent (in some Quebec and Maritime regions) are the victims of unemployment and not the responsible for it due to their total absence from the economic decisions centers. It is the overall economic conditions that bring about their unacceptable situation; it is the carelessness of the governmental authorities which have left different regions of the country in a permanent unemployment situation; it is the inefficiency or the absence of government policies and employer's decisions; it is all that that brings about those awful unemployment situation which we have been experiencing for years in Canada. It follows that the Canadian population as a whole should bear the social cost of unemployment in conjunction with the employers, the only decision makers at the firms level as well as the industrial sector level.

"The workers are the victims of unemployment and not the responsible for it".

Thus, unemployment insurance should be financed by a general tax levied upon the rate payers and by the contribution of the employers. In this respect, any category of workers would not be excluded from unemployment benefits, but every one would be compelled to contribute to a universal plan. This position of the CNTU would safeguard in a fiscal form the insurance principle as such since every salaried worker would have to pay this tax; it would maintain



altogether a fundamental social character to unemployment insurance, everyone being compelled to contribute and share the social cost according to his ability to pay, of course.

This position is consequently in better accordance with more equitable sharing of the cost between the tax payers through progressivity of income tax.

Fourth, unemployment insurance should be essentially an income maintaining scheme. This last position of the CNTU on unemployment insurance does put the emphasis on the temporary character of unemployment insurance, on its palliative objective, and on the role essentially complementary it has to play. In other words, any unemployment insurance program, however valuable, is a temporary solution to unemployment consequences or aftermaths: the objective is to combat unemployment itself.

To fulfill and achieve adequately its objective and most of all to avoid difficulties or financial strains the actual program has experienced in the past, the unemployment level in Canada and its different regions should be kept as low as possible. In other words all the economic and social measure of the government (man-power policy, man-power service, man-power retraining, etc.) should tend to offer to the employed worker as many employment opportunities as possible i.e. should tend to full employment. The CNTU should restate and endorse fully this position of the Gill position:

"The first objective of society is to create job opportunities for every one willing to work by using full the productive resources, the financial support to the unemployed workers is an important social obligation, but is not an end in itself."(1)

Those are the fundamental positions of the CNTU on unemployment insurance and on social security in general. It is in the light of those basic positions that the proposals of the White Paper on unemployment insurance will be evaluated. An overall evaluation would be tempted first on the same specific points will be surveyed.

### III. OVERALL APPRECIATION

In general, the CNTU thinks that the White Paper on unemployment insurance is a document of great and sound value. It contains proposals which are by far more than an improvement of the actual program. The White Paper establishes quite a new system in better accordance with the requirements and problems facing all categories of workers in a modern economy. This metamorphosis of the actual program and the very characteristics of the new one proposed by the White Paper, in so far as the legislation to come will be based on adequate administrative regulations will lead Canada to the forefront in matter of unemployment insurance, on condition that government does accept to fill up the gaps and omissions of the new scheme proposed by the White Paper.

---

(1) Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'Assurance-chômage, novembre 1962, p.3

The extension of the scheme from 80 to 96% of the labour force (broader coverage), the lower entrance requirements, the higher benefit payments, the provision for people unemployed due to sickness or pregnancy are some among many features welcome by the CNTU because it has been claiming for them for years.

It is also interesting to note that the proposals go farther away from the insurance concept at least according to the prevailing conception so far. In effect, the benefits are partly linked to the national and regional economic outlook and the government depending on this outlook accepts explicitly a greater financial responsibility towards the unemployed workers. The employers contributions depend also on the lay off experience rating: "The basis for experience rating will be related to the lay off pattern in his establishment and compared to the pattern of all establishments across the country." This feature will provide an incentive for employers to stabilize their employment patterns as much as possible. This proposal sets up a very important element of man-power policy. The qua-universalisation of the new scheme will permit a more equitable distribution of the unemployment insurance cost between all the categories of workers instead of keeping the burden on the low income earner likely to be unemployed relatively more often than others.

This proposal of the White Paper, as well as the government decision to support financially the schemes under certain conditions is a significant step toward a guaranteed annual income. However, this proposal is, as will be seen later, thwarted by the mode of determining the employees contributions, due to its regress-

ive character or even to the fact that the employees have, to pay for a situation they are not responsible for. The latter points bring forward the deceiving aspects of the White Paper. They are of two kinds. First, those which, in spite of the soundness of the proposals, undermine seriously their impact. This category includes: the relative sticking of the proposals to the insurance concept, the regressive rate system for the employees the inadequate and twisted justification of the federal government exclusive competence in matter of unemployment insurance and finally some omissions in the White Paper. The second category includes those problems which the White Paper will bring about if the proposals are not backed up by adequate economic policies.

Those negative aspects of the White Paper are discussed on the next section.

#### IV      ANALYSIS OF THE WHITE PAPER

In this analysis, will be discussed successively  
A) the problem of full employment; B) the 4% rate as an indication of the necessity for the Federal government to contribute to the plan; C) the absence of the sectoral dimension; D) the employees contributions; E) the constitutional aspect; F) some other points.



A) THE FULL-EMPLOYMENT QUESTION

The Government should manage the Canadian economy and use the tax payer's money in a rational way. Since the new unemployment insurance program states that additional benefits will be extended and the extra costs of regular benefits will be paid by the Government when the unemployment rate is above 4 p.c. and exceeds by 1 p.c. the national rate in some regions, it is imperative that the Government take the necessary steps to keep additional benefits and extra costs at a minimum. This would mean that the Government should adopt an array of measures devised to keep the average national rate of unemployment at the lowest possible level in Canada and in its different regions, and, at least, at a national level lower than 4 p.c., referring to the rate set up by the White Paper (1).

The unemployment insurance program, being part of the social cost of wasting productive resources due to the inadequacies of government policies, this social burden would be alleviated by a full employment policy. This alleviation of the social burden could take the form of a decrease of employees contributions or a decrease in the rate of the tax through which the CNTU would like the unemployment insurance to be financed. It could also take the form of a more substantial enhancement of the employees benefits, since, under full employment conditions, the volume of contributions would overtake the amount of benefits.

The White Paper rightly recognizes that "for the four millions poor of this country over half of whom are working poor, there is always the spectre of unemployment, always the fear

---

(1) This rate of 4 p.c. is itself unacceptable: see (B)

of humiliation, always the knowledge that they will probably be unable to provide much beyond the barest necessities for their children " (p.6). However, except in a marginal paragraph in which the Government has expressed its willingness to "promote social policies for the people who must above all have jobs" (p.3), the White Paper does not give any indication that the Federal Government considers full employment as top priority and a possible objective. On the contrary, it still prefers to indemnify the unemployed instead of fighting unemployment in a society well endowed with sufficient resources to provide a job for every one willing to work. The White Paper states in effect: "The government is not only willing to help the unemployed and the less advantaged by providing a system of income support during an adjustment process; it is also ready to assume the cost of extra unemployment insurance benefits when the national unemployment rate exceeds 4 p.c. or when regional unemployment is over 4 p.c. and exceeds the national average by more than 1 p.c.".

This proposal of the White Paper is very favorable to the worker, but only by making unemployment more lucrative. Without devising and implementing other policies witnessing the willingness of the government to fight unemployment, this proposal of the White Paper should be seriously open to question, and, in opposition to the government which considers this proposal as "one of the most interesting", the C.N.T.U. believes it is a government abdication of its responsibilities for full employment on one hand, and its engagement to level off regional disparities on the other hand. The C.N.T.U. is aware of the difficulties

involved in regional economic development. This is why it insists on a formal recognition of this governmental responsibility, the same way the US Government committed itself morally and politically by the Employment Act in 1946. The problem of regional economic disparities has been so neglected so far that the C.N.T.U. has recommended, in its February 1970 brief to the Federal Government that it be discussed in priority in the federal-provincial conferences.

However, interesting might seem the scheme proposed by the White Paper, it would be meaningless and would not achieve its objectives if the government does not commit itself to full employment. Without this formal commitment, it would be too easy for the government to sit on its laurels in proposing a more lucrative, more modern and more universal indemnifying scheme for the unemployed workers.

To sum up, paying greater benefits to more unemployed workers, according to the best unemployment insurance scheme without any formal commitment to take the necessary steps to keep unemployment at a level in accordance with the potential capacity of the productive resources of the economy will lead nowhere.

The objective of the government economic policy should be not only to improve the situation of the unemployed workers by a better unemployment insurance scheme, but most of all to reduce their number. Otherwise, the improvement and the modernisation of the unemployment insurance scheme, however valuable in itself, will contribute to perpetuate the waste of the potential resources of the economy. It should be recalled in this respect

that, according to the Woods Commission, an increase by 1 p.c. of the national rate of unemployment contributes to increase the number of unemployed workers by 75,000 (1).

In this regard, the recent diagnosis on the performance of the Canadian economy by the Economic Council of Canada (2) has confirmed the C.N.T.U. great concern and worry about the White Paper on unemployment insurance as related to the level of unemployment in Canada.

The Council declares in essence: "We regard recent and current rates of unemployment as unacceptably high. Canada probably now has the highest rate of unemployment among the more industrially advanced nations, even after allowance for the differences in the bases for unemployment estimates. The current rate is about double the medium-term target for Canada suggested in our Sixth Annual Review. The building up of unemployment to such high levels reflects a very considerable enlargement of burdens and hardships imposed on individuals and families. It also reflects a considerable waste of human resources and a large economic cost to the whole society. Reducing this high level of unemployment must therefore be considered - in human, social and economic terms - as a matter of the highest priority".(2)

An unemployment insurance program, whatever its extension or its generosity can play only a palliative role and can never be a substitute for a dynamic economic policy.

---

(1) Woods Commission Report

(2) See Potential and Performance October 1970.



This is the only way through which productive and well-paid employments can be secured for the labour force. In other words, the White Paper will probably give birth to a good piece of social security legislation. However, if this legislation is not backed up by other sound policies (budgetary, regional development, manpower, etc.), it will be doomed to face the same problems as the current scheme. Moreover, the financial implications of some proposals of the new scheme prescribes the imperious necessity to keep the level of unemployment as low as possible, and the adoption of efficient measures to achieve this objective. Otherwise, the very intrinsic value of the new scheme may have some catastrophic effects in its applications, bringing about serious distortions and disequilibria in the Canadian economic. In effect, under economic conditions characterized by a high rate of unemployment and thus a higher rate of unemployment in some Quebec and Maritime Regions, the social total cost of each unemployed who after having benefited from all or certain phases of the new scheme, still finds himself with no job, will bring about the same difficulties experienced by the actual scheme. The government, in this respect, will have to transfer some of its tax revenues to the Unemployment Insurance Fund to finance the extra costs of regular and additional benefits payments and will have to find the money somewhere to transfer it to the Unemployment Insurance Fund.

The economic cost will be high as well, since the economic system will have paid benefits for 51 weeks to some unemployed workers, without any counterpart contribution to the economic system, simply because the system is unable to offer him

an opportunity to make a productive contribution, i.e. a job.

In this regard, the C.N.T.U. endorses the modernisation of the unemployment insurance scheme. But this can not be over-emphasized; The unemployment insurance or any social security scheme should be based on an healthy economy.

B) RATE OF 4%

This problem is directly linked with the full-employment problem. The White Paper sets at 4% the unemployment level above which additional benefits as well as the extra cost of the regular benefits will be paid by the government. It is also on this rate that additional benefits will be extended to certain regions in the country when the regional unemployment rate is above 4% and exceeds the national rate by over 1%. This rate is thus the focal point of the scheme and has an overwhelming importance mainly at phase 3.

"Phase 3 is related to the national unemployment rate. All persons eligible to enter phase 3, that is persons having completed phase 3 or phases 1 and 2, receive 10 weeks benefits if the rate is 4 per cent or less, four additional weeks if the rate is between 4 and 5 per cent or eight additional weeks if the rate is over 5 per cent. This recognizes that a high unemployment rate usually means a longer search for employment."

Several organizations have misinterpreted this rate, because the White Paper does not state plainly where it comes from. Some figures published by the Unemployment Insurance Commission <sup>(1)</sup> have made clear that the government will comply with those extra obligations only above the "break even" rate of unemployment, i.e. the unemployment rate

(1) Facts and Figures Unemployment Insurance in the 70's

at which the net benefits (net of income taxes) equal the total contributions to the scheme (by employers and employees, at this equilibrium rate of unemployment, the scheme would be self-financing. This rate is set at 4.2% according to Table 1 (See Appendix). The government, below this rate is the winner moneywise, because the scheme would be self-financing, while it would cash \$23 millions of income tax (at an unemployment rate of 4.2%). The figures of Table 1 should have been annexed to the White Paper. This would have made its evaluation relatively more objective by some organizations as well as by the CNTU which has got access to those figures with delay.

The government standing on this rate is apparently sound, except that this rate does not keep account of the potentialities of the canadian economy. One should then recourse to a rate more objective and in better accordance with the real potentialities of the canadian economy. This rate should be a guarantee of the government willingness to take the necessary measures to utilize fully all the potential ressources of the economy.

Actually, the only acceptable criterion would be the one calculated by the Economic Council of Canada, i.e. an average annual unemployment rate of 3%. In effect, the Economic Council of Canada considers as full employment "a target of a 97% employment rate (or 3% unemployment rate by the mid-1970's". The Council hopes that with sustained improvement in our economic performance, an even better economic performance, an even better employment performance may ultimately be a realistic aim." Once set the full employment rate, the performance of the canadian economy will let to be desired, whenever the average



annual rate of unemployment is greater than 3% this would then mean that the canadian economy could utilize its productive resources in a more efficient and more adequate way. The extension of additional benefits should be founded on this rate of 3%. If the unemployment rate is greater than this rate, it behoves the government to pay the costs of inefficient economic policies.

In fact, the choice of a rate of 4% is an abdication because choosing 3% (The Economic Council of Canada rate) would be an implicit subscription to full employment. This full-employment problem is important for the CNTU and for the new unemployment insurance scheme proposed in the White Paper. Moreover, since the chosen rate has an overwhelming importance at Phase 3, the effect of its shift from 4.2 to 3% would be an increase of government contributions to the scheme at a lower rate of unemployment (3 instead of 4.2%).

C) THE SECTOR DIMENSION

The white paper on unemployment insurance has important sector implications that cannot be neglected, the problems facing the regions being caused in part by those of different industrial sectors of the canadian economy. The difficulties of this nature are aggravated by a bad economic outlook at both national and regional level.

The importance of the sector dimension is related to the establishment of the layoff experience rating as a criterion to determine the employers contribution rates. This means some workers run a relatively greater risk to be unemployed than others, depending on the industry they work in. It is a known fact that some industries like construction and forest are relatively more subject to seasonal unemployment than others.

Moreover, some other economic sectors are facing structural problems due to an absence of government policy or the inefficiency of the policies adopted by the government. Those structural problems are usually aggravated by some governmental decisions to curb some short-term situation.

Now, the white paper seems to deny every governmental responsibility in those sectors when establishing the layoff experience rating as a determinant of the employers contribution rates:

"The introduction of experience rating into the financial arrangements will more properly allocate the cost to employers according to their layoff pattern as well as serving as an incentive to create more stable employment patterns." (p.24)

This feature of the white paper is sound, because providing for employers to stabilize their employment patterns as much as possible. It will also help to design and implement a manpower policy, of which unemployment insurance is an important element. The CNTU endorses strongly this feature. However, some government policies or the absence of government policies may contribute to lower the layoff rating of the firms operating in those sectors: For example, the government decision to hasten the application of the Kennedy Round and its repercussions on the firms operating in the pulp and paper, the textile and chemical industries, etc. The floating of the Canadian dollar and its effects on some export oriented industries may be cited among those decisions. Also, the difficulties confronting the shipbuilding industry flow from an absence of an overall maritime policy for Canada and make it difficult for this industry to stabilize its employment level.

One can cite also the effects of the restrictive budget policy to fight against inflation on some industries depending closely on the federal budget. (The aeronautic industry is an example).

Even though the absence of policies for those sectors brings about serious difficulties as to employment stabilization, the white paper is rather silent on government responsibility, which is evident.

This sector dimension of the white paper has convinced the CNTU that the soundness of this document is subject to the implementation of policy measures devised to stabilize employment and to maintain the level of unemployment at a minimum, not only in the regions, but also in the different sectors of the canadian economy.

The figures of Table II established by the Unemployment Insurance Commission point out the sectors requiring the adoption of measures purporting to employment stabilization. Many of those sectors, like construction (+\$42.7 millions) and forestry (+\$26.8 millions) experience very sharp seasonal unemployment. Those sectors should be given priority consideration to level off seasonal unemployment and to solve their structural problems.

In this respect, it is imperative not to dissociate the white paper proposals and the government economic policy as a whole.



#### D. EMPLOYEES' CONTRIBUTIONS

The White paper is a big deception regarding the mode of levying employees contributions. This mode is relatively regressive compared to the actual scheme. In effect, the employees, under the proposed scheme, will have to pay .8% on their weekly income up to \$150. Table III shows the relative regressiveness of the proposed scheme. It shows that in the left column the rate is increasing more rapidly than in the right

This regressive mode is unacceptable and it could be easily avoided by financing the scheme of a general income tax and employers' contributions. This income tax would be progressive and the rate structure could be set in such a way to shift the burden as much as possible from the low to the higher incomes. Thus, the workers would contribute according to their ability to pay to a scheme financed by a progressive tax, as rate payers sharing the social burden of unemployment. They would then not pay in accordance with their degree of unemployment risk, and even less with their responsibility for generating unemployment.

This ad hoc tax could be based on a taxation structure in which the progressive rate would not reach a ceiling at \$100. as in the actual scheme. In other words, even if, in that tax structure, only the first \$150. of the weekly incomes would be taxed, the rate would not become regressive between \$100. and \$150., as in the actual scheme (see Table in Appendix). In actual fact, except for its regressivity beyond \$100., the employees contributions system proposed in the new scheme would be worse than the actual system, in spite of the fact that in the proposed system, the contribution rates will generally decrease.

The CNTU position is thus the following: The Unemployment Insurance scheme should be financed by a progressive tax, plus the employers' contributions. This position is not at odds with the ceiling of the taxable weekly income at \$150. By stating that, the CNTU is not defending egoistic or greedy interests of its own members, since a lot of them are more than \$150. earning workers. This position is commanded by its conception of social security and social justice shared by all its members. Contribution rates should be levied on the employees, not as employees, but as tax payers, through a progressive taxation system.

E) THE CONSTITUTIONAL ASPECT

This aspect is very important within the frame work of the constitutional talks. The CNTU considers it very important also for the Province of Quebec willing to set up and implement its own manpower policy. It has already opposed the duplication of services offered to the taxpayer by both federal and provincial governments in some fields closely related to manpower policy (placement offices, for example). The taxpayer pays twice for the same service. The CNTU is not at all impressed by the argumentation of the federal government, trying to find a justification for the exclusive federal powers over unemployment insurance. This justification "lies on the nature and the source of the forces which give rise to unemployment, and hence the need for unemployment insurance, and the capacity of governments to deal with these forces". Expressed at page 7, the positions of the white paper on the constitutional aspect can be resumed up as follows:

- a) The national and international character of the economic forces generating unemployment;
- b) The incapacity of the provincial and local governments to bring by themselves the forces that cause unemployment under control and hence the necessity to use a full panoply of economic powers associated with a nation - fiscal, monetary, debt management, trade and balance of payments, etc.

- c) The uneven costs of unemployment as between the provinces, some of them suffering from higher unemployment than others.

The last reason is not convincing, since the new scheme, not more than the actual, will not contribute as such to level off regional economic disparities. On the contrary, the new scheme keeps account of them. In effect, Table IV shows a net transfer of benefits from the western provinces (to the eastern regions of Canada, except Ontario). In this respect, British Columbia would have been in equilibrium, at least in 1968. This transfer to the eastern provinces is a blatant sign of their economic sickness. Whatever the competence of the federal and the provincial government (federal exclusivity, provincial exclusivity, shared jurisdiction, providing for the administration of the scheme by the province and its financing by the federal government in order to integrate it to provincial manpower policies), the regional disparities will necessarily lead to uneven costs of unemployment between the provinces.

The White Paper concludes that "the viability of unemployment insurance, depends upon the successful use by the federal government of these instruments of economic policy. If they fall under federal jurisdiction, so should unemployment insurance".

It is rather strange that the government of Quebec has not yet reacted against those arguments, based on unsound and biased premises. In effect, first of all, if the federal government has an



exclusive capacity to implement economic policies, it should accept an exclusive responsibility for the economic evils facing some economic regions. Following this reasoning, the actual federal systems would be a very bad deal for some provinces and for Quebec in particular. Since, those federal policies have been so far unsuccessful in coping with regional disparities. As a matter of fact, the federal government is very inclined to adopt global policies without any view on the economic realities facing some regions. For example, the recent anti-inflationary measures have brought about a lot of problems for some regions, like Quebec or the Maritimes. The CNTU, in addition to the numerous recommendations made by the Economic Council of Canada for a better coordination of federal and provincial policies, has suggested some steps towards a regionalisation of economic policies.

It should also be added that unemployment in eastern Canada is not only the product of a complexity of national and international economic forces, as pretends the White Paper (A). It is a fact that the national and international conjuncture may worsen the effects of unemployment in some regions facing permanently a high level of unemployment. But an improvement of the national and international economic outlook will not improve proportionately the employment situation in those regions where labour mobility is low. In other words, those regions are facing a case of structural unemployment. The link between the benefits and the financial contributions of the federal government, and both the national and regional rate of unemployment would help

discovering the permanently unemployed workers and the regions where they are. Those regions need then more selective, more "structural" measures. It is the CNTU feeling that the provinces are in a better positions to implement those measures and that they have a fundamental role to play in economic policy. If the "provincial and local governments cannot by themselves bring under control the forces that cause unemployment", there is also serious doubt that the federal government is in a position to combat alone that type of unemployment. Unless the federal government is willing to blackball the provinces in their economic role in decreasing systematically their fiscal powers, as being done by the actual federal government.

Secondly, the powerful economic capacity of the federal government comes mainly from a systematic process of undermining the economic powers of the provinces, particularly their fiscal powers. This process has been set in motion by the federal government itself, and it is an indication of the malfunctioning of the Canadian federal system. In fact, the provinces, Quebec in particular, have been claiming for a more active participation in the conception and the implementation of fiscal monetary and even tariff policies. The claim for federal exclusivity in those matters is simply a negation of federalism. If the federal position was sound, the province of Quebec, as any other province, would be denied the possibility to set up its own economic development priorities. The CNTU has always opposed such a position and the former Quebec administrations as well as some other provinces have always denounced it. Quebec, in particular, due to its peculiarities, and in order

to oppose the systematic invasion of provincial jurisdictions by the federal government has endeavored to develop its own provincial services, resulting in a costly duplication, a waste and a mutilization of fiscal resources.

In actual fact, the federal government, in setting as an objective, expressed in page 9 of the White Paper "to provide an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual" plans to use the new unemployment insurance scheme as an instrument to compete the provinces out of the fields connected with manpower policy. It should be recalled that the new scheme will compel the unemployed worker to use the federal manpower services to be eligible to benefits. The provincial services will not be of any necessity to him any longer. This obligation on the unemployed worker will create a defacto monopolistic situation for the federal government.

The provinces would not have any role to play in manpower policy. The CNTU can not speak on the behalf of the government of Quebec. But it is very concerned by the dead-end which the White Paper would be conducive to at the manpower policy level.

Moreover, this economic capacity of the federal government is just partial, the spending power of the provincial government having an unnegligible importance. The CNTU recognizes that the federal government "should tackle unemployment, so it is clear that its policies and programs to solve unemployment and other related problems must be highly coordinated ....(page 8). The Mackasey document is however silent on the role of the provinces in matters pertaining to social and economic development,

manpower policy, etc...

Due to the peculiarities of its labour force (for example, to relatively low degree of mobility beyond the Quebec borders), the CNTU believes all the elements of manpower policy, including the administration of the unemployment insurance scheme should be under the province of Quebec jurisdiction.



F) OTHER POINTS

The analysis of certain specific points discussed in the white paper can not ignore the evaluation it has made of the actual unemployment insurance program. In effect, the white paper recognizes explicitly the obsolescence, the deficiencies and omissions of the present Unemployment Insurance Act in a dynamic economic context subject to change. Those structural changes have important implications for the labour force.

Or, the white paper states that "the actual unemployment insurance program has served canadian workers well". This assertion is based on the fact that since the Act was passed in 1940, 25 million workers have received a total of 5 billion dollars in benefit payments.

The CNTU questions this view, it thinks that the present program has been too inefficient, too unjust and too conservative as to the categories of workers covered to credit such a result to its account.

The popularity of the actual program is mainly due to the high frequency of its utilization by the workers and to its loopholes giving way to the exploitation of possibilities it offers. All those factors have contributed to bias and undermine the meaning of the unemployment insurance program as a social security scheme.

For the CNTU, the actual program has not served canadian workers well.

The objective of unemployment insurance is not to promote the idleness of the workforce, but rather to maintain its income at a certain level during a short unemployment period. This implies that job opportunities are available. It would seem paradoxical that the new program compels the worker to give proof of his willingness to work in order to be eligible for benefit payments, while there may not be job opportunities available at all.

In the same line of reasoning, the CNTU wonders why the manpower services do not take action to help the unemployed worker at the onset of Phase I. The three week benefits paid to the worker should be viewed only in the scope of lessening his financial nightmares by the time he is seeking for a job. The fact that the manpower services may not take action at Phase I may endeavour the worker to consider this as a paid vacation, which is not the objective of the unemployment insurance scheme.

Table I  
BREAK-EVEN POINT OF PROPOSED SYSTEM  
WHEN COMPARED TO PRESENT SYSTEM FOR 1972 (\$ millions)

Unemp. Rate %	Proposed Benefits	Federal Tax Gain	Net Benefits (a)	Present System Contrib. + Interest	Extra Cost of New System (a)
3.5	644	20	624	695	- 71
4.0	698	22	676	695	- 19
* 4.2	718	23	695	695	0
4.5	764	24	740	695	+ 45
5.0	840	26	814	695	+119
5.5	901	28	873	695	+178
6.0	956	30	926	695	+231
6.5	1,017	31	986	695	+291
7.0	1,081	33	1,048	695	+353

\* "Break-even" unemployment rate.

NOTE: For the present system, interest payments on government bonds amounted to \$25m. in 1969-70. Since the Fund is expected to rise to \$484m. by January 1972, it is assumed that \$28m. would be paid by the government in interest on the Fund during 1972. In addition, \$667m. is expected in contributions to the Fund, for a total of \$695m. This amount varies negligibly with the unemployment rate, and was therefore assumed constant for the above table.

Administration costs are excluded from above estimates on both systems.

(a) Amended September 22, 1970

Table II

COMPARISON BY INDUSTRY  
BENEFIT PAYMENTS VS CONTRIBUTIONS (1968)

(\$ thousands)

INDUSTRY	BENEFIT PAYMENTS	CONTRIBUTIONS	TRANSFERS
Manufacturing	119,627	145,543	- 25,916
Construction	75,922	33,183	42,739
Trade and Commerce	53,721	65,057	- 11,336
Services	52,619	39,864	12,755
Transportation, Communications and Utilities	44,836	44,170	666
Forestry, Fishing and Trapping	33,897	7,029	26,868
Public Administration	20,470	12,859	7,611
Mining and Oil Drilling	8,230	10,795	- 2,565
Finance, Insurance, and Real and Real Estate	10,030	17,437	- 7,407
Agriculture	5,958	2,579	3,379

NOTE: 1. A negative transfer means that the industry is a net contributor to the UIC fund.

2. A positive transfer means that the industry is a net benefit from the fund.



Table III

Actual Rates %	Weekly Earnings \$	Proposed Rates %
0.800	25	.800
1.000	35	.800
1.111	45	.800
1.181	55	.781
1.230	65	.784
1.266	75	.786
1.294	85	.788
1.315	95	.789
1.400	100	.790
1.166	120	.791
1.000	140	.792
0.933	150	.793

Calculated from figures of Table II, White Paper, page 13.

Table IV

REDISTRIBUTIONAL EFFECTS, PRESENT SYSTEM (1968) VS  
SIMULATION OF PROPOSED SYSTEM (1968) (1)

By Province	Present Ratio of Benefit to Contribution	Proposed Ratio of Benefit to Contribution
— Newfoundland . . . . .	2.65	1.86
— Prince Edward Island . . . . .	2.63	2.50
— Nova Scotia . . . . .	1.47	1.26
— New Brunswick . . . . .	1.86	1.29
— Quebec . . . . .	1.17	1.13
— Ontario . . . . .	.77	.85
— Manitoba . . . . .	.84	.98
— Saskatchewan . . . . .	.95	1.03
— Alberta . . . . .	.68	.87
— British Columbia . . . . .	1.08	1.08

(1) Based on contributions from employees and their employers, related to benefits paid to claimants.

APPENDIX "A-31"

SUBMISSION OF  
BURLINGTON NORTHERN INC.

to

THE STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

regarding

"UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 1970's"

October 9, 1970.

Prepared and submitted by:

THOMPSON, DEWAR, SWEATMAN  
Barristers and Solicitors  
500-213 Notre Dame Avenue  
Winnipeg 2                      Manitoba

PREFACE

Burlington Northern Inc. (hereinafter referred to as "Burlington Northern") welcomes the opportunity afforded by the White Paper approach to dialogue and discussion prior to the introduction of new legislation. Since the introduction of the White Paper on "Unemployment Insurance in the 70's" (hereinafter referred to as the "White Paper") Burlington Northern has had an opportunity to examine and reflect upon the significance of the proposals contained therein and the ramifications of such proposals for Burlington Northern. In light of such examination the following submission is advanced.

By way of introduction Burlington Northern is a relatively new railroad formed March 2, 1970, by the merger of Great Northern Railway Company, Northern Pacific Railway Company, Chicago, Burlington and Quincy Railroad Company and Pacific Coast Railroad Company. It has its head office in the City of St. Paul in the State of Minnesota, one of the United States of America.

Burlington Northern employs approximately forty-three thousand employees of which approximately 150 are employed in Canada, principally in the Provinces of Manitoba and British Columbia. Burlington Northern operates approximately twenty-four thousand miles of railway and carries on



various auxilliary activities in many of the Central and Northwestern United States of America as well as the Provinces of Manitoba and British Columbia. Burlington Northern operates trains over approximately 65 miles of line in Manitoba and approximately 45 miles of line in British Columbia, and in connection with these operations employs Canadian employees in the respective provinces of operation.

Pursuant to Burlington Northern's rail operations in Manitoba and British Columbia, Canadians are employed who are subject to the Unemployment Insurance Act of Canada, (1955 S.C. 50). Presently these employees enjoy an exception (hereinafter referred to as the "exception") in the Act which exempts them from contributions to the Government of Canada by virtue of contributions made under applicable legislation of a similar nature of the United States of America.

Burlington Northern has noted with interest the provisions of the White Paper and particularly that no specific mention is made therein regarding the carrying forward in spirit or letter of the exception. Informal investigation and discussion with Government officials has indicated that any new proposals brought forward on the basis of the White Paper and put before the House of Commons in the form of new legislation will either specifically

provide for the carrying forward of the exception in spirit or in letter or will provide for the making of regulations which will carry the exception forward substantially in its present form. However, in view of the absence of mention of the exception in the White Paper and the present unavailability of transcripts of testimony on this point before the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration, Burlington Northern has prepared the following submission.

SUBMISSION

1.           PRESENT ARRANGEMENT FOR UNEMPLOYMENT  
             INSURANCE COVERAGE OF BURLINGTON  
             NORTHERN'S EMPLOYEES IN CANADA.

As mentioned, Burlington Northern conducts railway operations in Manitoba and British Columbia and pursuant thereto directly or indirectly engages the services of Canadian employees in these provinces. The employees are, of course, subject to the laws of Canada but the Unemployment Insurance Act of Canada contains an exception regarding contributions to the present Unemployment Insurance Plan and coverage thereunder. The exception in the Act is designed to avoid duplication of contributions or benefits in the unemployment insurance area. Specifically, the Unemployment Insurance Act provides:

"Section 28 (1).

The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for excepting from insurable employment

- (a) any employment if it appears to the Commission that by reason of the laws of any country other than Canada, a duplication of contributions or benefits will result;"

Regulations made pursuant to the Act provide:

"Section 67.

Every person employed in insurable employment shall be in excepted employment, where

- (a) his services are performed in Canada, outside of Canada or partly in Canada and partly outside of Canada, and contributions are payable in respect of him under

- (i) the unemployment insurance law of any State of the United States of America, the territories of Alaska and Hawaii or the District of Columbia, by reason of the Agreement between Canada and the United States of America respecting unemployment insurance recited in the Schedule to these regulations; or

- (ii) The Railroad Unemployment Insurance Act of The United States of America;"

The Schedule to the regulations provides:

"ARTICLE II. This agreement shall not be applicable to employment with respect to which contributions are payable under the Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America, or to the periods of unemployment with respect to which benefits are payable under that Act."

Thus the Unemployment Insurance Act excepts

Canadian employees of Burlington Northern in Canada since

they are covered under the Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America (Act of June 25, 1938, Ch. 680, 52 Stat. 113 45 U.S.C.A. S351).

The Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America provides coverage for those Canadian employees working for Burlington Northern on its Canadian operations:

" (d) The term "employee" (except when used in phrases establishing a different meaning) means any individual who is or has been (i) in the service of one or more employers for compensation, or (ii) an employee representative. The term "employee" shall include an employee of a local lodge or division defined as an employer in subsection (a) of this section only if he was in the service of a carrier on or after August 29, 1935. The term "employee" includes an officer of an employer.

The term "employee" shall not include any individual while such individual is engaged in the physical operations consisting of the mining of coal, the preparation of coal, the handling (other than movement by rail with standard railroad locomotives) of coal not beyond the mine tipple, or the loading of coal at the tipple.

(e) An individual is in the service of an employer whether his service is rendered within or without the United States if (i) he is subject to the continuing authority of the employer to supervise and direct the manner of rendition of his service, or he is rendering professional or technical services and is integrated into the staff of the employer, or he is rendering, on the property used in the employer's operations, other personal services the rendition of which is integrated into the employer's operations, and (ii) he renders such service for compensation..."

The benefits enjoyed by the Canadian employees of Burlington Northern are set out in the Railroad Unemployment



## Insurance Act:

" (a) Benefits shall be payable to any qualified employee (i) for each day of unemployment in excess of four during any registration period, and (ii) for each day of sickness in excess of seven during the first registration period, within a benefit year, in which he will have had seven or more such days of sickness, and for each such day of sickness in excess of four during any subsequent registration period in the same benefit year.

The benefits payable to any such employee for each such day of unemployment or sickness shall be the amount appearing in the following table in column II on the line on which, in column I, appears the compensation range containing his total compensation with respect to employment in his base year:

Column I Total Compensation	Column II Daily Benefit Rate
\$1,000 to \$1,299.99	\$ 8.00
1,300 to 1,599.99	8.50
1,600 to 1,899.99	9.00
1,900 to 2,199.99	9.50
2,200 to 2,499.99	10.00
\$2,500 to 2,799.99	10.50
2,800 to 3,099.99	11.00
3,100 to 3,499.99	11.50
3,500 to 3,999.99	12.00
4,000 and over	12.70

PROVIDED, HOWEVER, That if the daily benefit rate in column II with respect to any employee is less than an amount equal to 60 per centum of the daily rate of compensation for the employee's last employment in which he engaged for an employer in the base year, such rate shall be increased to such amount but not to exceed \$12.70. The daily rate of compensation referred to in the last sentence shall be as determined by the Board on the basis of information furnished to the Board by the employee, his employer, or both.

In computing benefits to be paid, days of unemployment shall not be combined with days of sickness in the same registration period. "

It is clear from the foregoing that the Canadian employees of Burlington Northern receive highly satisfactory coverage under The Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America. It is noteworthy that the American legislation also embraces reasonably comprehensive sickness coverage in the unemployment clause, a proposal which is now advanced in the White Paper. In addition, the Unemployment Insurance Act of Canada permits the employees an exception from unemployment insurance contributions thereby avoiding duplication of contributions or benefits. It is evident that the present arrangement for unemployment insurance coverage for Canadian employees of Burlington Northern, operating as a result of the foregoing legislation, is a highly desirable one from the point of view of all parties concerned and ought to be carried forward in both spirit and letter in any legislation based upon the White Paper which might be put before the House of Commons at some time in the future.

## 2. THE SPIRIT OF THE WHITE PAPER

It is useful to commence our remarks with some comments regarding the spirit of the White Paper. The White Paper is essentially a social document with a primary objective of extending unemployment insurance coverage to heretofore uncovered sectors of the Canadian work force. There is no intention expressed therein to provide duplication or "double coverage".

The White Paper observes that:

"In broad terms, the new plan has two basic objectives. It will continue to provide insurance to cope with the contingency of loss of earnings resulting from unemployment. Benefits will be higher, more related to earnings and given more on the basis of need than length of time in the work force. In addition, it will provide insurance against a temporary loss of earnings due to illness or maternity. Secondly, and equally as important, it will still provide an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual."

The White Paper goes on to note that:

"The proposed plan, therefore, will protect as many workers as possible who are subject to the direction and control of an employer period. This definition is wide enough to include all workers."

Thus it can be fairly concluded that the spirit of the White Paper and, therefore, any legislation arising out of the White Paper, is to provide for an extension of unemployment insurance coverage in the form of contributions and benefits to a wider segment of Canadian society. The White Paper contemplates coverage of employees who are not presently covered by any form of unemployment insurance, noting that in the past certain groups of workers had been excluded from unemployment insurance for reasons "partly administrative and partly because these groups have been considered generally immune from the risks of unemployment" It must be emphasized that while the White Paper would extend coverage to segments of the population heretofore not covered by any form of unemployment insurance plan

it deliberately omits any intention of advancing duplication of contributions or benefits.

3. EXCEPTIONS NOTED IN THE WHITE PAPER

The White Paper indicates that the exception will be carried forward in any new legislation but does not specifically examine it or specify the form it will take.

The White Paper comments throughout upon existing and proposed exceptions from coverage but the discussion of such exceptions, unfortunately, is not exhaustive and does not remove the considerable ambiguity inherent in statements of policy. The White Paper observes:

"Insurance coverage, in a revamped plan, therefore, should be broad enough to include all workers no matter what their occupation or income. Only the self-employed, as in the present plan, should be excluded."

The initial position of the White Paper appears to be that all employees should be covered but that protection should not be extended to self-employed persons generally.

The White Paper goes on to note that:

"Many groups of people who in the past were considered immune from possibilities of unemployment are now much more vulnerable."

and:

"The proposed plan, therefore, will protect as many workers as possible who are subject to the direction and control of an employer. This definition is wide enough to include all workers."



Initially the foregoing quotations would imply few exceptions, but the White Paper then goes on to outline exceptions which will be contained in any legislation or regulations subsequently passed by the Parliament of Canada:

"Some present exclusions will be retained, for example, the spouse of the employer. Nationals of a foreign country when employed in Canada by the government or agency of their country will also continue to be excluded. However, Canadians employed by such employers could be covered if the foreign country consents to do so."

The latter policy statement clearly implies that the present exception from the Unemployment Insurance Act of Canada enjoyed by Canadian employees of Burlington Northern working in Canada and covered by the Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America ought to be carried forward in spirit and letter in any new legislation introduced at a future time. The White Paper does not spell this out precisely, but the intent is clearly evident that the exception be carried forward.

#### CONCLUSION

The exception and the coverage provided by the Railroad Unemployment Insurance Act of the United States of America has provided and continues to provide a highly satisfactory scheme for coverage of those employees of Burlington Northern in Canada who are subject to it. The scheme has proved itself to be very workable as well as

well as effective in avoiding the problems of duplication of coverage for the employees. The spirit of the White Paper, as outlined therein, is clearly of a social nature intending primarily to extend unemployment insurance coverage benefits to all employed persons in Canada while at the same time broadening the base for contributions. The present exception, as outlined, is completely in keeping with the spirit and nature of the White Paper and thus deserves to be carried forward as an integral part of any proposed legislation to be placed before the Parliament of Canada to implement the proposals of the White Paper. We are confident that the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration will extend every consideration to the points advanced in the submission herein.

All of which is respectfully submitted.

THOMPSON, DEWAR, SWEATMAN

Solicitors for

BURLINGTON NORTHERN INC.

October 9, 1970.

## APPENDIX "A-32"

G. L. DRAESEKE  
President

September 11, 1970

Chairman and Members,  
Standing Committee on Labour,  
Manpower and Immigration,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario

Gentlemen:

Re: White Paper "Unemployment Insurance in the 70's"

The purpose of this letter is to advise you that this Council supports the position expressed by the Vancouver Board of Trade's submission to you on the above subject, dated August 25th, 1970 and that of the Employers' Council of B. C. , dated August 31st, 1970.

The CFI is an association whose 200 member companies produce 85% of the forest products in British Columbia.

There are a number of implications in the White Paper which have a particular bearing on the logging sector of our industry. For example: The proposal to pay an automatic three-week benefit after a two-week waiting period will virtually ensure that any shut-down - for fire, for snow, or for any other reason - will never be less than two weeks, because of the lack of incentive to return to work. In the case of fire closures, it has been common practice for the crew to "wait it out" for a few days in the hope of rain, but the new proposals, if implemented, would cause an exodus which would be of at least two-weeks' duration.

Casual earnings within an unemployment period are not dealt with. In winter closures our companies require men to clear roads and in summer fire closures. men are needed for fire patrol, both on a casual basis. If these casual earnings are deductible from unemployment insurance, or if they affect a man's eligibility to collect unemployment insurance, he will not want to work at all.

- continued -

These are but two examples of problem areas where regulations actually encourage unemployment and add to the cost of the insurance.

We urge changes in the Act which will provide adequate protection from the rigors of bona fide unemployment, but which will close the loopholes which allow the fund to be taken advantage of.

Yours sincerely,

G. L. DRAESEKE



## APPENDIX "A-33"

## EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA

20TH FLOOR, 1177 WEST HASTINGS STREET, VANCOUVER 110, B.C.

FREDERICK G. PESKETT President

August 31, 1970

Chairman and Members  
Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Gentlemen:

White Paper: "Unemployment Insurance in the 70's"

The Employers' Council of British Columbia wishes to express its concern with the underlying philosophy and many of the proposals contained in the Unemployment Insurance White Paper. Admittedly, the existing program has become outdated and has been subjected to abuse. However, the new proposals call for changes that deviate considerably from an improved "insurance" program, and enter into many fields which, in our opinion, lie more properly within the jurisdiction of other government departments.

We have collaborated with the Vancouver Board of Trade in their submission, and fully endorse their position. We would, however, like to outline briefly some of our objections to the proposals contained in the White Paper:

1. The main thrust of the Paper appears to advocate a shift from insurance to social welfare. In the process, we see encroachment on the functions of other government departments.
2. We fear an escalation in cost to the taxpayer, since the administrative costs of the proposed program could be very high. Lack of financial detail in the proposals does not permit us to go beyond conjecture on this point, however.
3. The costs to the federal treasury of covering payments at unemployment levels above 4% are potentially enormous. But here again, we are not supplied with economic data to substantiate or disprove this possibility.
4. The Unemployment Insurance White Paper recommends proposals that inject themselves into the field of tax reform through assessment of a hidden tax on members of the workforce who are unlikely to participate in the benefit side of the program.
5. The Paper proposals include a two-point interviewing program to enhance employment opportunities. The Canada Manpower Service was established on the recommendation of the Economic Council of Canada in 1967 to create an "active manpower policy" with counselling and all the attendant programs and services required to provide for maximum employment opportunity. A disassociation between unemployment insurance benefits and

## EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA

employment prospects was thus purposely rendered and a massive network of Canada Manpower Centres has been established with a tremendous budget to administer the programs and services offered. Admittedly, the effort has met with questionable success, but surely the solution to this problem lies in improving the existing structure within the framework of Canada Manpower, rather than in creating a new framework?

6. Apropos the philosophy embodied in the White Paper, we draw the Committee's attention to past statements of policy emanating from the federal government's policy papers presented at recent federal-provincial constitutional conferences. For instance:

(i) on page 42 of "Federalism for the Future"

"The fourth generalization we would advance concerning the division of powers has to do with the effect each government's activities inevitably will have upon the activities of the others. This applies both to individual programmes and to the totality of government activity. For example, federal income redistribution measures inevitably have an effect upon provincial social welfare programmes and provincial resource development policies inevitably affect the rate of growth of the nation's economy. Similarly the aggregate use by the provinces of their spending and borrowing powers inevitably affects federal fiscal, and monetary and balance of payments policies, and the use of the federal spending power affects provincial policies in different ways. Obviously the total volume of spending by each order of government affects the priorities of the other."

(ii) on page 48 of "The Taxing Powers and the Constitution of Canada"

"...As each legislative body decided to assume new responsibilities or expenditure obligations within its legislative and spending powers, it would be in a position to raise the necessary taxes. It would be for the voters to decide, in their two roles as the electors of Parliament and the electors of a provincial legislature, whether the two orders of government were increasing (or decreasing) their spending, and hence their taxing, at an appropriate rate.

Obviously it is difficult for the citizen to sort out which of two governments is responsible for increases in taxes which he considers to be too rapid, when both governments are imposing taxes in the same fields. It follows that the governments themselves have an obligation to consider the aggregate tax burden on the citizen, not just the burden each of them is imposing. To do this in a meaningful way requires consideration *first* of spending levels and *then* levels of taxation."

(iii) on page 12 of "Income Security and Social Services"

"The first of the two elements of the Constitution considered in this Paper is 'income security'...

These measures fall into two general categories. First, there are the public *income insurance* schemes, often called social insurance, under which employed persons insure themselves against losses of income, whether by reason of age or disability (Canada and Québec Pension Plans), accident (Workmen's Compensation Plans), or unemployment (Unemployment Insurance). Under these plans the employee, and/or the employer on his behalf, contributes a proportion of his income to an insurance fund, and the fund 'replaces' his income - usually by a stipulated percentage - when he is injured, unemployed, disabled or retired.

## EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA

Secondly, there are the *income support* measures, under which the state supports the incomes of everyone who has children (Family and Youth Allowances), or who is past a certain age (Old Age Security), or whose income is insufficient to maintain himself and his dependents (Guaranteed Income Supplement, and social assistance and the Canada Assistance Plan)."

These three statements of federal government policy, we believe, serve to indicate:

(i) That we must be ever cognizant of the need to prevent duplication of programs both by different departments in the federal government and by provincial and federal governments.

(ii) That any proposed new legislation should provide for an evaluation of both the cost of implementing such a program and the availability of funds to finance such a program.

(iii) That income insurance programs are distinctly different in thrust from income support measures, but as common elements of income security proposals they must be evaluated as part of the whole social welfare package.

7. We have been notified through correspondence with the federal Minister of Health and Welfare that present duplications in disability benefits covered by the Canada Pension Plan and Provincial Workmen's Compensation Boards, and other potential duplication in government programs and services at both levels, will be mitigated by proposals contained in the federal government's White Paper on Welfare and Social Security. Presumably these proposals could result in legislation affecting several government departments, notably Health and Welfare, Labour and Finance.

It is interesting to note that recent statements attributed to the Minister of Labour have indicated that he will fight any vested group that opposes universality of unemployment insurance contributions. (Toronto, Canadian Press, June 21, 1970). In contrast, the Deputy Minister of National Welfare has recently inferred a disposition to get away from universal, across-the-board programs. (Financial Post, August 22, 1970). Moreover, Mr Sharp as Minister of Finance two years ago is reported as stating: "In our much more affluent society we are coming near the end of the universal approach to social security and the next stage is going to be more selective and effective - directed to the trouble spots". (Vancouver Sun, June 18, 1970).

We suggest that the new proposals in the present White Paper covering Unemployment Insurance should be held in abeyance to be considered in the light of the proposals contained in the major paper on Welfare and Social Security. To force public debate on the Unemployment Insurance White Paper into a two-month summer period between two major White Papers on Tax Reform and Welfare and Social Security might persuade the concerned Canadian that he is being moved with unseemly haste. In the process,

## EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA

we believe it is not possible to evaluate the proposals on Unemployment Insurance - as they should be - within the parameters of a total social welfare package.

In sum, we are concerned that the White Paper on Unemployment Insurance makes proposals of far-reaching effect without supplying any of the details of the basic arithmetic involved. We are concerned that many of the proposals put forward are likely to provide for duplication of present programs at both levels of government, with a potential for confusion and greatly increased cost that such duplication would bring about.

We are concerned too, that the program offered does not seem to be in step with the documented philosophy of the federal government, and in accordance with the excerpts from the constitutional papers as noted above.

We therefore urge the Committee to exercise extreme caution in its deliberations, so that the Canadian public may participate more fully in discussion on the merits of the proposed program.

F. G. Peskett  
President

FGP:cw



## APPENDIX "A-34"

## NEWFOUNDLAND FEDERATION OF FISHERMEN

P. O. BOX 5023

ST. JOHN'S, NEWFOUNDLAND

PRESIDENT  
H. W. TAYLORGEN. SECRETARY TREASURER  
P. J. ANTLE

August 24, 1970

Mr. David Weatherhead, M. P.,  
Chairman of the Standing Committee,  
Labour, Manpower and Immigration,  
House of Commons,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Weatherhead:

While we shall not be presenting a brief as such or appearing before the Committee on Labour, Manpower and Immigration, we wish to acquaint you with our views and observations with regard to unemployment insurance for fishermen.

Paragraph One of Page 18 of the White Paper, #Unemployment Insurance in the 70's" states that self-employed are excluded. This includes most, if not all, of Newfoundland's fishermen. Paragraph Three of the same page states that self-employed fishermen, however, will be provided for pending completion of plans for income stabilization or some other programme to replace unemployment insurance.

Since fishermen were first covered by unemployment insurance it has proven to be a great benefit to those of them who were fortunate enough to secure sufficient stamps to qualify. In recent years we have heard of proposed plans and programmes for fishermen to substitute for unemployment insurances, such as catch failure insurance, income supplement, special assistance and others. Unfortunately, none of these programmes ever did materialize or get off the ground. We are, therefore skeptical of such announced programmes and would prefer to hold on to what we have. We, therefore, strenuously object to fishermen being excluded from Unemployment Insurance.

We are aware that the Fisheries Council of Canada has constantly opposed Unemployment Insurance for fishermen, but we are aware also that such opposition is not motivated by any interest or

consideration for fishermen, but rather at the request of large plant and dragger operators, for purely selfish reasons. As already stated, we are opposed to the exclusion of fishermen from unemployment insurance coverage, but we would like to see changes in the Unemployment Insurance Act, to remove certain discriminations against fishermen.

We feel, as stated in our brief to the Gill Commission on Unemployment Insurance in 1962, that the controversial twenty-five percent for cost of production should be abolished. Fishermen are the only group of workers to whom this applies, although workers in other trades, for example, carpenters and painters etc. must purchase costly equipment before engaging in their respective trades, and contributions and benefits are allowed on gross earnings, whereas contributions and benefits to fishermen are based on seventy-five percent of gross earnings.

We would like to see the divisor system continued for fishermen who salt their catches and sell at the end of the season. We would like to see this same procedure applied to fishermen who sell their catch fresh. Under the present system fishermen who sell their catches daily to fresh fish processing plants are only entitled to one stamp per week, regardless of the amount or value of the catch. Fishermen, unlike other workers, sometimes lose many production days or even weeks as a result of storms, scarcity of fish in some weeks, engine or equipment break downs etc. and are therefore deprived of unemployment insurance stamps for some weeks while in the previous or following weeks secure much more than is required for weekly stamp.

Lobster fishermen produce daily but must sell at the convenience of the buyer or collector, thus fishermen are only entitled to a stamp for the week in which the catch is sold, notwithstanding the fact that the catch represents two and sometimes three weeks production. The divisor system if applied to lobster fishermen as well as to those who sell other types of fish fresh would equalize opportunity and remove discrimination against these fishermen.

If you feel that the Standing Committee should be made aware of our views and representations with regard to the above, we would appreciate it if you would bring this letter to their attention.

Yours very truly,

P. J. ANTle,  
General Secretary.

cc:

Hon. Jack Davis, M. P., Minister of Fisheries & Forestry  
Hon. Donald C. Jamieson, M.P., Minister of Transport

PJA:dd

APPENDIX "A-35"

Prince Edward Island Labour-Management Relations Council

BOX 2000,  
CHARLOTTETOWN, P. E. I.

September 28, 1970

House of Commons Standing Committee on  
Labour, Manpower and Immigration  
Ottawa

Honourable Chairman, Honourable Members:

Please find enclosed a copy of the observations on the proposals contained  
in the White Paper on Unemployment Insurance in the 70's.

Yours truly,

L.W. Brammer  
Secretary

September 23, 1970.

SUBJECT: Proposed U.I.C. Plan

From a recently held meeting of the Prince Edward Island Labour-Management Relations Council called to study the proposals of the new Unemployment Insurance Plan, the following observations are respectfully submitted for your consideration.

At the outset, the Council was unanimous in their approval of the basic philosophy underlying the new proposals and wish to commend the Government for its realistic assessment in recognizing these basic needs. We feel this must be regarded as a forward step, not only in recognition of these needs but in the formation of proposals which, when put into operation, will keep pace with the updated views on social policy and all the numerous technological changes that are taking place in Canada today.

However, we felt from our discussions, several recommendations should be placed before your committee primarily aimed at strengthening some of your proposals and, hopefully, for considering changes in other proposals.

(1) Although unanimously agreeing with the new proposal of a minimum of two interviews for all claimants, we feel this is one area where safeguards are vitally necessary to guard against and reduce abuses by the perpetual unemployed persons who are content to establish unemployment as a way of life by choice and not of necessity.



(2) Contrary to your proposal that protection for the self employed person will no longer be available, we feel consideration should be given to those self employed persons engaged in a business showing modest profitability. It is our understanding that the approximate figure of the small businesses in Canada is in the vicinity of 400,000. Leaving out this large segment of persons, who in many instances have placed themselves in a much less stable work force, and in many cases with lesser monetary rewards than other persons employed on a salary level, would appear to be contradictory to the statement in the preamble to the new proposals. "A Plan designed to allow all Canadians to experience the growing opportunities and rewards of our advancing society". We question whether by denying the self employed person an opportunity to pay into the plan if he so desires, that you are in fact denying many hundreds of self employed persons with the incentive to become self employed and of necessity forcing them into the ranks of the wage earners.

The proposal to experience rate employers whose annual payroll exceeds \$78,000. undoubtedly will provide an incentive in some industries and, therefore, we agree in principle to this proposal. However, we feel this proposal could be imposing an unfair penalty on employers in the construction industry, road builders and allied trades. Lay-offs in this type of employment are generally beyond the control of the employer being subject to the whims of climate

conditions. Therefore, we feel consideration should be given to the various types of employers who do not fully control, and cannot stabilize, their pattern of lay off, when the basis for experience rating is being determined.

## APPENDIX "A-36"

## PRINCE RUPERT REGIONAL HOSPITAL

551 5TH AVE. EAST

PRINCE RUPERT, B.C.

September 3, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Chairman, The Parliamentary Committee on Labour,  
Manpower, Immigration,  
Parliament Buildings,  
OTTAWA, Ontario.

Re: White Paper on Unemployment

I have read the report on the White Paper on Unemployment contained in the July, 1970 issue of "Canadian Hospital". May I comment briefly as an individual administrator of a 100-bed hospital.

As a negotiated benefit in our agreement with the Canadian Union of Public Employees we and the lay-staff employees covered by the agreement have been contributing to the unemployment insurance fund for some years. Operating Engineers covered under a separate agreement with the International Union of Operating Engineers were also participating with the hospital until their salary levels reached the earlier maximum. As the employer's share of this benefit has been classified as an excludable expense by the provincial hospital insurance plan, an adjustment has been made in the final operating cost payment to the hospital. However, the hospital has, in effect, been able to meet the cost from excludable operation revenue yet still achieve a break-even on financial operations in the 60's. Thus, this hospital and others in a similar situation stand to benefit by the introduction of a more universal and compulsory unemployment insurance plan. Only two points need to be stressed in our interest. These are:

1. Federal and provincial governments must revise their policy and accept the employer's portion of the unemployment insurance contributions as an allowable expense in calculating hospital earnings under the provincial hospital insurance plan.

Mr. David Weatherhead, M.P.  
Sept. 3/70

2. The lay-off pattern used for determining the employer's contribution should only reflect lay-offs resulting from hospital action and not the high rate of voluntary turnover, particularly noticeable in the nursing and technological staffs. This latter turnover is not the result of curtailment of activities, but a desire to move around on the part of the individual.

Eric H. O'Dell,  
Administrator.



APPENDIX "A-37"

THE REGINA CHAMBER OF COMMERCE

SUBMISSION TO:

THE STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

on

"UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE '70's"

A WHITE PAPER ON UNEMPLOYMENT  
INSURANCE PRESENTED BY THE  
HONOURABLE BRYCE MACKASEY,  
MINISTER OF LABOUR

SEPTEMBER, 1970

### INTRODUCTION

We appreciate the opportunity to present our views on the proposed changes in the Unemployment Insurance Act. Major adjustments to the present plan, to meet more adequately the needs of Canadian workers, have long been needed.

We commend the Government of Canada for its initiative in proposing changes. We commend it also for its decision to seek the views of individuals and organizations outside of government before taking legislative action.

### UNEMPLOYMENT INSURANCE PRINCIPLES

When unemployment insurance was first introduced in Canada almost 30 years ago its object was to provide financial help to members of the work force who became temporarily unemployed through no fault of their own.

The original Unemployment Insurance Act was based on insurance principles. The element of risk was present. It insured workers against unexpected temporary loss of employment - not against an interruption in work that was certain to occur.

From time to time over the intervening years, for one reason or another, makeshift adjustments were made to the plan which were inconsistent with insurance principles. Ultimately, as a result of these adjustments, it became difficult to recognize the plan as an insurance scheme.

The Regina Chamber of Commerce supports the view that any new unemployment insurance plan should be based on sound insurance principles, and our recommendations will reflect this view.

### OTHER OBSERVATIONS

#### Social Reform -

Preparing this submission on changes in the Unemployment Insurance Act has been made more difficult since we do not know what the White Paper on Social Security will propose.

In our view, a single comprehensive co-ordinated package covering the whole area of social need, is essential to the achievement of desirable and effective long-range goals. The present piece-meal approach suggests a serious lack of planning on the part of the Government.

Because of our view, it will be noted that our comments are not necessarily restricted to a purview of unemployment insurance per se. We have, in some instances, expanded our comments to a consideration of the application of unemployment insurance as it relates to the broader field of social needs.

### Privilege to Work -

"To work in the sense we know it today may be a privilege granted only to innovators and policy makers." This statement, on page 8 of the White Paper is at best a speculative one which has a doubtful basis in fact. Have not employment opportunities increased in recent years, both in Canada and the U.S.A., despite greatly increased mechanization and computerization? Is there really any reason why this trend should change?

### Computerized Inventory -

In the interests of intelligent and effective manpower planning, an inventory of the skills of our workers is essential. It should include the employed as well as the unemployed, and we believe it should be made now, before any change in qualification or benefit. Patterns of labour force participation are complex and the White Paper does not indicate any real consideration of this fact.

### Economic Growth -

Sustained economic growth is fundamental to the success of any social assistance program. The White Paper says little about it.

Urgent priorities in providing incentive for economic expansion are needed. When over 600,000 Canadians are unemployed, increased unemployment insurance coverage and benefits is not an acceptable alternative to employment opportunities in the long term.

We are really treating a symptom of the disease, not the disease itself, if we fail to recognize the importance of economic growth to success in social security plans.

### Universality -

Although we believe in the selective rather than the universal approach to social assistance programs generally, until these programs are implemented, we concur that universality in respect to unemployment insurance is desirable.

## PROPOSALS WE SUPPORT

### 1. Five Phase Program - 2 Personal Interviews

This is a good proposal. It should significantly improve the present plan in at least two important areas:

- (1) Reduce abuses to a minimum
- (2) Provide unemployed persons with the counselling and guidance needed to speed their return to work.

A word of caution. To be effective, the guidelines in this proposal must be followed assiduously and the interviewers must be well qualified.

## 2. Co-ordination of Related Programs

We support completely the proposal to co-ordinate unemployment insurance with all programs related to employment and we suggest that this co-ordination be extended so that all federal departments or agencies paying out monies in the areas of economic opportunity and social security be combined into one administrative body. Such integration and consolidation would certainly reduce the abuses inherent in each of the present schemes because of the lack of communication between the various agencies administering the schemes, and would certainly also reduce the burdensome costs involved in administering the schemes.

The separation of the Unemployment Insurance Commission from the National Employment Service a few years ago, irrespective of the reasons, compounded an already difficult problem. We are advised that of all the people on unemployment insurance who return to work, only 20% are placed in their new employment by Canada Manpower Centres. It seems incongruous to us that the Unemployment Insurance Commission is not closely allied with the Canada Manpower Department and that in fact they do not even come under the same federal ministry. In our view, the function of these two bodies are so interrelated as to be virtually inseparable. We believe there is a real need to have one co-ordinated body to deal with unemployment insurance and employment. If the White Paper was conceived as an incentive to direct the unemployed back to work, then the two agencies must be very closely related if not completely integrated. This is also desirable from the point of view of preventing abuses in the unemployment insurance program. Unemployment insurance officials can more easily ascertain if an applicant for unemployment insurance has applied for work or has refused employment opportunities, etc., if unemployment insurance is amalgamated with employment.

## 3. Elimination of Seasonal Benefits

We support this proposal since it is in keeping with insurance principles. Many people with virtually no attachment to the labour force draw benefits under this provision.

## 4. Increased Benefits

We concur with this proposal, but caution that we do not believe that unemployment benefits can be increased to meet all expenditures of the unemployed, without being so high as to reduce the incentive to return to work. However, we believe a recipient should be permitted to earn, in addition to his benefits, an amount equal to the difference between his wage immediately prior to unemployment and the amount he receives in benefit. We believe that the initiative shown by a recipient in trying to provide for his family should be rewarded and not penalized.



#### 5. Experience Rating

We concur it is intended to create more stability in employment patterns. In the initial stages this proposal may reduce employment opportunities as employers will be hesitant to add to regular staff on a temporary basis. As an alternative, they may choose to have regular employees work overtime.

This proposal should be designed to protect employers against work stoppages over which they have no control, e.g., seasonal conditions and third party employers affected by strikes and lockouts.

#### 6. Taxation of Benefits and Deduction of Contributions for Income Tax Purposes

We support this proposal.

#### 7. 3 Week Benefit Payment

We believe the proposal to give a three-week benefit to the unemployed who return to work within five weeks after qualifying provides a desirable and necessary incentive.

#### 8. Integration of U.I.C. Contributions and Income Tax

We fully support.

### PROPOSALS WE DO NOT SUPPORT

#### 1. Qualifying Periods for Benefit

The existing and proposed qualifications which include a factor of eight weeks in the last year does not assume adequate attachment to the labour force. This will provide benefits for peripheral workers, some of whom may choose to remain on the fringes of the labour market for the almost guaranteed income provided. We believe fifteen weeks to be more appropriate.

#### 2. Maximum Benefit Period

In our view, the maximum benefit period of 51 weeks is too long. We believe that situation of unemployment over 6 months indicates that the problem is more social in nature, and requires a different solution.

#### 3. Maternity Benefits

This proposal is not in keeping with sound insurance principles. We hold the view that a pregnant woman has thereby voluntarily withdrawn from the labour market and has accordingly not experienced the unexpected loss of employment which unemployment insurance was originally formulated to protect against. If there is a real need in this area, which we doubt, financial assistance should be available from some other source.

#### 4. Sickness Benefits

This proposal too, is inconsistent with insurance principles. If a person is ill, he is not capable and available for work. Financial help, when needed, should be available from another more appropriate source.

#### 5. Retirement Benefits

This proposal has merit to the extent that it is an improvement over the present system. However, we do not believe retirement benefits should come from the unemployment insurance fund.

Under the new proposal, what is to prevent a person age 65 or over from drawing unemployment insurance benefits for 51 weeks, rather than opt to the Canada Pension Plan. He would draw a great deal more from U.I.C. benefits than he would from C.P.P.

This possibility is another example of why we urge the co-ordination of all related programs into one administrative agency.

### CONCLUSION

In this brief we have concerned ourselves, not only with the merits of a sound unemployment insurance plan for unemployed, employable people, but also with the broader aspect of social security to some degree. In this broader aspect, we look forward to having an opportunity to study and present our views on the White Paper on Social Security, which we understand will be released within the next few months.

We have tried to be objective in our views, and we trust that the new plan, when it finally does become law, will meet the optimum needs of Canadians.

Once again we express our appreciation at being given the opportunity to make this submission.

Respectfully submitted,

---

Orris J. Keehr,  
President,  
Regina Chamber of Commerce.

---

R. H. Allan,  
Chairman,  
Public Affairs Committee

DATED at REGINA, SASKATCHEWAN this 30th DAY of September, 1970

## APPENDIX "A-38"

## UNITED COMMUNITY SERVICES OF THE GREATER VANCOUVER AREA

A COMMENTARY ON THE WHITE PAPER ON UNEMPLOYMENT  
INSURANCE AS IT RELATES TO "GUARANTEED INCOME  
OR GUARANTEED EMPLOYMENT". \*

---

The major principles and proposals in this White Paper echo many of the findings and recommendations of our report:

- (1) Strong emphasis on measures to help the unemployed back into the labour force, in place of a simple provision of income support.
- (2) Increase in level of benefits, given more on the basis of need than the length of time in the work force.
- (3) Extension of coverage by removing the \$7,800 wage ceiling and bringing in new categories of workers.
- (4) Reducing leakage of benefits by eliminating seasonal benefits and making insurance benefits taxable. An excellent opportunity exists to see what impact these changes will have on the characteristics of those receiving unemployment insurance benefits, and we would urge that a "before-and-after" study be launched immediately.

The findings of the United Community Services' report on "Guaranteed Income or Guaranteed Employment" support the White Paper's statement that

"the provincial and local governments cannot by themselves bring under control the forces that cause unemployment; to do so requires the full panoply of economic powers associated with a nation - fiscal, monetary, debt management, trade, and balance of payment policies, and indeed selective economic measures."

The proposed "computerized inventory of all the unemployed", analysed in terms of age, education and occupation, etc. is in agreement with our recommended "thorough analysis of the pool of unused human resources", but does not go far enough. We would recommend that as a second step the inventory should include registration of those requiring any form of income maintenance. Although present systems categorize people into 'employables' and 'unemployables', such categorization is in our opinion completely unjustified. We need a definitive statement, using the most sophisticated tools at our command, of all those citizens who can make a useful contribution to the development of the country, but

---

\* "Guaranteed Income or "Guaranteed Employment?", a report published by United Community Services of the Greater Vancouver Area, in April, 1970.

who are not now doing so. The result will show a continuum - from a probable zero level of contribution to the point where income support is a fleeting episode. What proportion of this continuum is 'employable' at any time, depends on the overall tempo of economic activity.

To develop a range of constructive employment opportunities for those able to work will demand the most imaginative use of the resources of both the private and the public sector. Our report, commenting on the Regional Development Incentives Act, states that

"The principle of encouraging industrial expansion through tax concessions and other fiscal measures is valid; but the policy should be designed around people, not places."

A supplementary program of public employment is clearly necessary; many urgent needs exist - for example in the field of pollution control - where citizens could make a genuine contribution to their community while earning an adequate living wage. Some sectors of society - i.e. mothers with dependent children, the handicapped, the elderly - should not be expected to work, and should be entitled to an adequate level of income as a right. Nevertheless, it is important that opportunities for employment be open to them.

The White Paper represents a great step forward toward the goal set forth in our report: that if employment at an adequate living wage is not available to Canadians, they are entitled to adequate income support. The reciprocal responsibility between the citizen and his government is clearly established.

However, the success or failure of the proposed plan is dependent upon the CREATION OF APPROPRIATE JOB OPPORTUNITIES. Canada Manpower has been restricted in its ability to place individuals by the overall tempo of economic activity; both counselling and training become a farce if no employment opportunities are available.

A logical sequence of action for any program designed to allocate resources efficiently would be to

- (1) compile an inventory of the total pool of unused human resources;
- (2) analyse the results and generate economic policies to create appropriate job opportunities;
- (3) provide a system for efficiently matching demand and supply, with training as required.



The White Paper does not, unfortunately, establish this logical sequence of action. Its primary means of assisting the individual to be reabsorbed into the labour market is to motivate him and refer him to "appropriate services".

'Dismay' is the only word to describe our reaction to the proposed counselling function of the revamped Unemployment Insurance program, as set out in page 26 of the White Paper:

"Interviews will take place at two points in the benefit stream. The aim of these sessions will be to assist the claimant in finding ways and means of improving his situation.

The interviews will help to diagnose the person's employment problem, motivate him in his search for employment and give him advice and direction as to government services which can be used. The results of the interviews should be to help the individual channel his efforts and serve as a basis for bringing to bear other government programs .... [The interviews] will be primarily to help the individual. However, they will also serve to identify people who should not be receiving benefits".

This proposal perpetuates and reinforces the myths which our report criticized in existing organizations:

- (a) that personal interviews are an effective method of detecting frauds. Much more sophisticated techniques are necessary. Personal interviews to detect fraud in unemployment insurance are no more economically justified than personal interviews to detect fraud in income tax returns.
- (b) that the role of "helper" and "fraud-detector" can be effectively combined. Analogous experience from the public welfare field has shown that the interviewee tends to perceive the interviewer in his investigatory role.
- (c) that "counselling" and "motivating" are the key factors in helping the unemployed to be reabsorbed into the labour market; the key factors are job opportunities and training related to them.

A major criticism of the White Paper is the stress placed on coordination rather than integration between government departments; the end result can only be an increase in, rather than reduction of, overlapping administrative units. How, for example, would the role of the proposed Unemployment Insurance interviewers differ from that of Canada Manpower counsellors?

We urge, therefore, that the Federal Government integrate the appropriate functions of Unemployment Insurance and Canada Manpower to prevent duplication in

- (1) compiling an inventory of unused human resources; and
- (2) interviewing these persons re job experience and potential for training.

But no matter how sophisticated such an analysis and training program may be, ultimate success depends on the availability of a job. Therefore, the job development function of the Department of Regional Economic Expansion must also be integrated. COORDINATION BETWEEN SEVERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS BY ITSELF CANNOT EFFICIENTLY MATCH THE UNUSED SUPPLY OF LABOUR TO THE DEMAND.

The principle of integration needs to be carried even farther. What justification is there for referring employable persons to social assistance offices simply because their unemployment benefits have terminated and there is still no job available? Or because family size makes additional income necessary? Duplication of this kind is not only wasteful but demeaning to the individual.

We urge, therefore, that the Federal Government persuade the Provincial Governments to permit workers from the public welfare department to be seconded to the unemployment insurance offices, to prevent the necessity for expensive and duplicating investigations of employable persons. A simple declaration of need would establish eligibility, and the same fraud-detecting techniques would be operative.

Where there is evidence that personal or social problems are affecting an individual's ability to take or retain employment, referral would be made to the social service department.

An overall need obviously is to coordinate the proposals in the White Paper with other services which do not require integration, but are nevertheless affected by them. For example, no one could in justice quarrel with the proposal that those temporarily unemployed by reason of sickness or pregnancy should be able to draw on accumulated unemployment benefits. But a host of administrative difficulties is thereby posed. How sick is sick? What is 'sickness' as opposed to 'handicap'? Would the scheme overlap or eliminate the many private schemes which now exist? What would be its relation to benefits under the Canada Pension Plan? Workmen's Compensation?

It was considerations such as these which led us in our report to conclude that "In the long term, consolidation of programs will best ensure that all Canadians receive an adequate income, whether they are able to work full time, part-time, or not at all. Integrated funding of all programs would maximize efficiency and economy".

In the short term, however, basic reforms are both urgent and possible. The White Paper is an immediate and exciting step towards the goal of employment-or-adequate-income-support for all Canadians. We hope that our comments will help to prevent the proposed administration from becoming another well-intentioned but fragmented and hence impotent bureaucracy.

September 14, 1970.

## APPENDIX "A-39"

## VANCOUVER BOARD OF TRADE

500 - 1177 W. Hastings St., Vancouver 1, B.C.

August 25, 1970

Chairman and Members,  
Standing Committee on Labour,  
Manpower and Immigration,  
House of Commons,  
Ottawa.

Gentlemen:

Re : White Paper 'Unemployment Insurance in the 70's'

We have read with a great deal of interest the philosophies and proposals outlined in the White Paper presented by the Minister of Labour. Because of the time limitations and the paucity of data provided concerning the economic implications, we are constrained to confine the following remarks to what we feel are some of the major issues involved.

PHILOSOPHY AND PRINCIPLES

The White paper purports to enunciate a philosophy with which no thinking Canadian could disagree in broad outline.

For example it states:

"The Canadian government wants to promote social policies that build a country not simply for progress but for people: people who must be adequately nourished; whose potential must be met; and whose children must be well-educated; people who must have hobbies and recreation; and above all people who must have jobs."

The Vancouver Board of Trade has no quarrel with the fundamentals of that philosophy. To the degree possible, this should be the goal of all Canadians.

Unfortunately, the government goes on to state:

"It is quite conceivable that 30 or 40 years from now, we will have a completely different approach to work and employment. Machines and computers may by that time have freed the bulk of the population for activities now considered more 'leisure' than 'work'.



"To 'work' in the sense we know it today may be a privilege granted only to innovators and policy-makers, and the 'work ethic' which has characterized our young pioneering nation may be replaced as we soar into the post-industrial twenty-first century. No one really knows to what extent a society will rethink a concept as entrenched and as necessary today as unemployment insurance".

It is the portent implied by statements of this kind throughout the White Paper coupled with the time constraints placed on the request for dialogue with the Canadian public, that causes our Board to recommend caution by the government in its consideration of the proposals and the introduction of subsequent legislation.

#### Welfare Scheme?

Although ostensibly dealing with Unemployment Insurance, the proposals go well beyond the basics of an insurance scheme. In fact, the authors of the White Paper use the term "income support," and state as their opinion:

"This country believes at least as much in a more equitable distribution of our national wealth and the fulfillment of the expectations and the potential of all our people". This philosophy is designed as a "new social theory based on the changing demands of society".

It is at this point that we begin to question the White Paper and the proposals it contains. The Canadian public is not merely being asked to consider the merits of changes to Unemployment Insurance. It is also being asked to make a value judgement on broad philosophical statements. It is incongruous that the White Paper contains this mix of purpose. It turns out to be not a White Paper on Unemployment Insurance but a social instrument with an entirely different thrust. The incongruity is compounded by the lack of fundamental information upon which to make an economic or philosophical judgement and by the indication that another White Paper on income maintenance (not "income support") is in the course of preparation.

#### ECONOMIC CONSEQUENCES AND COSTS

The White Paper notably omits financial data essential to a proper economic analysis. It is difficult, therefore, for the reader to judge whether the proposals are indeed "based on a well-defined carefully thought-out analysis".

A careful reading indicated to us that:

- (a) the role of government will be larger in matters properly a function of the private sector;
- (b) the federal government will assume all aspects of the administration and control of unemployment insurance under the guise of necessary fiscal power;

- (c) an unnecessary increased transference of national resources to the public sector will result.

As one example, the proposals state that the federal treasury will pay for the full additional cost of benefits whenever national unemployment rises above an average annual rate of 4%. In the five years to July 1, 1970, the national unemployment rate has been above 4% over two-thirds of the time. This could result in annual costs of as much as \$400 million for each 1% increase in unemployment, assuming payments of \$100 per week for 51 weeks. Yet the White Paper gives no forecast of potential cost.

#### PRINCIPLE OF UNIVERSALITY

Universality of coverage which will add over a million new members to the plan has merit only with respect to ease of administration and collection if such should be the case.

The poor and the disadvantaged in Canada do require incentive assistance, but first from policies designed to stimulate and expand the economy and hence job opportunities. An insurance scheme should be based on insurance principles. Government assistance to the less fortunate should be, whenever necessary, a direct charge to the federal treasury as a social assistance measure.

#### BENEFITS PROPOSED

- (a) Unemployment - We agree with the principle of relating taxable benefits to tax deductible contributions which in turn are related to income level. However, the proposal to pay a three-week lump sum could be subject to abuse.
- (b) Sickness and Pregnancy - These proposed benefits mark a major departure from the original concept of unemployment insurance, i.e. that it should be a means of providing income to physically fit members of the labour force for whom employment is not available. There are sufficient inconsistencies in this White Paper to suggest a large duplication of government services. Despite the admirable goal to dove-tail these proposals with Canada and Quebec Pension Plans, Workmen's Compensation Acts and the like, we believe duplication cannot be avoided. At best, the administrative burden will become costly.

We are especially concerned as well about the potential interference, on a third-party basis, with accepted employer-employee bargaining procedures. Private schemes providing income replacement in case of disability, are now made available through union contracts and other employer provided benefit programs. Labour legislation is a matter of provincial jurisdiction in most instances and it appears that little consideration has been given to possible conflicts of interest between levels of government.

- (c) Retirement - While it appears to be an attempt to eliminate a major present abuse, a three-week payment of unemployment insurance will be insufficient incentive for people to elect to retire under the Canada and Quebec Pension Plans. Under the proposed Unemployment Insurance scheme more income could still be secured by applying for Unemployment Insurance benefits rather than by obtaining pension under the government plans.
- (d) Seasonal and Casual Employees - A distinction should be made between casual employment and seasonal employment.
1. Casual (Those who do not intend being part of the full time work force) There are many in Canada who engage in temporary work, for example, in the construction industry, in the fishing industry, and in agriculture, with the full knowledge and intention that such employment will not continue beyond a three month period. In other industries, such as the retail trade, some people wish only one or two days work a week as a part time income. The proposals in the White Paper appear to provide for benefits to those individuals who elect to take casual employment. Under these conditions it seems improper that they should be eligible for Unemployment Insurance benefits either at the time of discharge or at the beginning of the next employment period, having worked only 8 weeks.

We recommend that the minimum qualification period for benefits and contributions should be 15 weeks during the previous twelve months.

2. Seasonal (There are many individuals engaged in so-called "seasonal" employment in Canada who normally expect to earn their total annual wages or salaries during less than a twelve month period) We agree that taxing of benefits paid to these permanent "seasonal" individuals should, to a certain extent, remove the apparent anomaly when comparing this group to those who work 12 months a year. However, the "seasonal" group will still benefit by an after-tax retention of a major part of their Unemployment Insurance benefits. This will be an area of continuing abuse unless an income ceiling is established beyond which benefits will not be paid.

#### EXPERIENCE RATING

We believe that the basis for assuming the success of an "experience rating" is fallacious. In many industries the turn-over of employees is in no way controllable by management, e.g. the nature of the fishing industry, the construction industry where the labour force is inherently mobile and in other industries such as agriculture where work is related to seasons or retailing where casual staff is hired for peak buying period.

In manufacturing, market considerations and productive efficiency are two important factors in making operating decisions which will override any incentive for work force stabilization from an "experience rating" program.

#### ADMINISTRATION

The concept of counselling interviews has merit. However, should the Commission adhere rigidly to the two interview proposal, the additional costs could be astronomical. Indeed we doubt very much that enough counsellors could be obtained who would be sufficiently qualified to do a competent job. It is highly theoretical to assume that, through counselling, and short of enforced mobility jobs or special training may be obtained within a reasonable time for all who become unemployed. It is questionable that the follow-up procedure implicit in the second interview will affect net savings to the economy.

We believe that some analysis of the anticipated cost of this administrative burden should be undertaken and revealed, and that, at the very least, the additional administrative costs arising from a national unemployment level above 4% should be borne from general revenues.

#### SUMMARY

The White Paper presents a questionable proposal designed to redistribute income amongst Canadians rather than outlining an improved unemployment insurance scheme.

Much more financial and economic data needs to be revealed. Without this information no constructive analysis of the economic consequences of these proposed policies on the individual, on business and on all levels of government is possible.

Therefore, we ask your committee to exercise great caution in its deliberations and to consider carefully the precedent-setting and potentially destructive philosophy of including social assistance in an unemployment insurance scheme.

Yours very truly,

E. W. Disher,  
PRESIDENT.



APPENDICE «A-30»

L'ASSURANCE-CHOMAGE  
- POSITIONS DE LA CSN

SERVICE ECONOMIQUE (CSN)

27 octobre 1970

## TABLE DES MATIERES

- I. INTRODUCTION
- II. LES POSITIONS DE BASE DE LA CSN
- III. APPLICATION GENERALE
- IV. ANALYSE DETAILLEE DU LIVRE BLANC
  - A) Le plein emploi
  - B) Le taux de 4%
  - C) L'absence de préoccupations sectorielles
  - D) Les cotisations des employés
  - E) La question constitutionnelle
  - F) Autres points

ANNEXE: Tableaux I, II, III, IV

## I. INTRODUCTION

Dans un communiqué de presse émis lors de la publication du Livre blanc sur l'Assurance-chômage, la CSN faisait connaître ses premières réactions à l'ensemble des propositions qui y sont contenues. C'est une analyse plus approfondie de ces propositions qu'elle entreprend dans ce mémoire.

Ce mémoire précisera d'abord les prémisses fondamentales, qui selon la CSN, devraient servir d'assises au nouveau programme. Il évaluera ensuite globalement le Livre blanc avant de procéder à une analyse de certains points spécifiques et des implications de certaines propositions.

## II. LES POSITIONS DE BASE DE LA CSN

La valeur du Livre blanc présenté par le Ministre Mackasey dépend, de façon absolue et même relative par rapport au régime actuel, énormément de la conception qu'on se fait de l'Assurance-chômage. En effet, le Livre blanc sur l'Assurance-chômage ne sera pas accueilli de la même façon par un organisme qui considère l'assurance-chômage dans l'optique d'une assurance privée, que par un autre qui y voit essentiellement une mesure de sécurité sociale. Comme les principes et critères régissant l'assurance privée (degré du risque, fréquence du risque, montant des prestations, etc.) sont tout à fait différents de ceux de la sécurité sociale, toute analyse du Livre blanc doit bien préciser à quelle

enseigne loge son auteur. Ainsi, il importe de bien préciser les positions de base de la CSN et sa conception de l'assurance-chômage pour rendre plus intelligible son évaluation du Livre blanc. Ces positions se résument aux suivantes.

Premièrement, la CSN croit que l'assurance-chômage est d'abord une mesure de sécurité sociale, visant à maintenir temporairement, i.e. pendant une période de chômage ou de cessation de revenu de courte durée, un minimum de revenu à tous les travailleurs et salariés. En ce sens, elle doit faire partie intégrante de la politique sociale du gouvernement dont elle n'est qu'un des éléments. Par voie de conséquence, des modalités d'application et de financement de l'assurance-chômage ne sauraient être régies par les mêmes critères que l'assurance privée.

"La CSN croit que l'assurance-chômage fait partie intégrante de la politique sociale du gouvernement. Elle ne saurait par conséquent être financée selon les critères de l'assurance privée."

En 1961 déjà, la CSN soumettait à la Commission Gill que "la loi actuelle de l'assurance-chômage a été basée, en grande partie, sur des critères qui peuvent être valables pour l'assurance privée, mais qui sont déficients pour une assurance sociale". C'est pourquoi, dans son mémoire de février 1970, au chapitre traitant des propositions de réforme fiscale (Livre blanc Benson), la CSN reliait la fiscalité à l'assurance-chômage, en tant que mesures de sécurité sociale



visant à redistribuer les revenus de façon plus équitable entre les canadiens: "La CSN souhaiterait, conformément à sa politique sur la taxation, que les exemptions de base tiennent compte du minimum vital et soient révisées périodiquement pour tenir compte des changements dans le standard de vie canadien."

"Ayant considéré la fiscalité (par le truchement du niveau des exemptions de base et des crédits d'impôts) un des instruments d'une politique de sécurité sociale progressiste assurant une redistribution équitable des revenus et un minimum vital à tous les citoyens, il y a lieu d'attendre la publication du Livre blanc sur la sécurité sociale, de même que la refonte de la Loi de l'assurance-chômage, pour mesurer l'impact réel de l'augmentation de ces exemptions personnelles sur le revenu imposable des petits contribuables", écrivait la CSN dans un autre document. (1)

Deuxièmement, l'assurance-chômage, en tant que mesure de sécurité sociale et comme toutes les autres mesures de sécurité sociale doit être appuyée sur des situations économiques saines et favorables, non seulement au niveau des régions économiques, mais aussi des différents secteurs industriels. La santé de l'économie canadienne est une condition sine qua non, le fondement même d'une politique de sécurité sociale progressiste. Notre conception de la sécurité sociale et par le fait même de l'assurance-chômage visant à redistribuer équitablement les revenus, et à garantir un minimum

---

(1) Mémoire au Cabinet fédéral, février 1970, p. 53.

à tous les citoyens, et, dans le cas plus spécifique de l'assurance-chômage, à maintenir le revenu des travailleurs et des salariés au-dessus d'un certain seuil, ce seuil, au-dessus duquel doit être maintenu le revenu des travailleurs et des salariés, commande une politique de croissance soutenue de l'économie canadienne. Ce seuil sujet à une révision périodique sera d'autant plus élevé que l'économie canadienne sera dynamique.

"La santé de l'économie canadienne est le fondement, la condition sine qua non d'une politique sociale progressiste et éclairée."

Il faut donc s'assurer d'une politique économique dynamique et éclairée pour mettre en place une sécurité sociale progressiste. Sinon, la sécurité sociale deviendra un fardeau que l'économie arrivera difficilement à supporter. Sans cette condition, elle entraînera plus de problèmes qu'elle n'en solutionnera.

Pour la CSN, en matière de sécurité sociale, il ne s'agit pas uniquement - même si cette question est très importante - de savoir si la sécurité sociale est trop lourde pour l'économie canadienne, mais aussi et surtout si ceux qui assument les responsabilités économiques prennent les décisions judicieuses et opportunes de nature à rendre l'économie canadienne apte à en supporter le coût. Toute position ne tenant pas compte de ces deux volets de la sécurité sociale - son coût d'une part, les situations économiques lui servant d'assise d'autre part - est une acceptation de l'inefficacité des décisions économiques ou de l'absence de ces décisions.

La CSN, quant à elle, ne peut pas accepter que la sécurité sociale soit compromise par la performance plus ou moins médiocre des responsables des décisions économiques, qu'il s'agisse de celles des employeurs ou de celles du gouvernement.

Troisièmement, les chômeurs saisonniers ou permanents (dans certaines régions du Québec ou des Maritimes) sont victimes du chômage et non les responsables de cet état de choses en raison de leur absence totale des centres de décisions économiques. C'est l'ensemble de l'économie qui leur vaut leur pénible situation, c'est l'incurie des autorités gouvernementales qui a trop longtemps laissé pour compte des régions entières du pays dans un état de chômage permanent, c'est l'inefficacité ou l'absence des politiques gouvernementales et des décisions patronales qui sont responsables du chômage. Il s'ensuit que c'est l'ensemble de la population qui doit être appelé à en assumer le coût, conjointement avec les employeurs, seuls responsables des décisions au niveau des entreprises et des secteurs industriels, pour le meilleur et pour le pire.

"Les travailleurs sont les victimes et non les responsables du chômage."

Par voie de conséquence, l'assurance-chômage devrait être financée par un impôt général levé sur tous les contribuables et par des cotisations des employeurs. En ce sens, aucune catégorie de travailleurs ne serait exclue des bénéfices de la loi, mais l'obligation de cotiser serait universelle. Cette position de la CSN

sauvegarde sous une forme fiscale le principe de l'assurance comme tel étant donné que tous les travailleurs et salariés seraient assujettis à l'impôt; elle conserve un caractère fondamentalement social à cette assurance, tout le monde étant tenu d'y cotiser et d'en supporter le coût, selon sa capacité contributive évidemment. Cette position se prête donc à la répercussion plus équitable du coût sur les contribuables par la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Quatrièmement, enfin, l'assurance-chômage doit être essentiellement une mesure de soutien temporaire de revenu. Cette dernière position de la CSN sur l'assurance-chômage insiste particulièrement sur le caractère temporaire de l'assurance-chômage, sur sa vocation palliative et de la fiscalité, sur le rôle essentiellement de suppléance qu'elle est appelée à jouer. En d'autres termes, tout programme d'assurance-chômage, quelle qu'en soit la valeur, est une solution purement palliative aux conséquences du chômage: ce qu'il faut combattre, c'est le chômage lui-même.

"L'assurance-chômage est une mesure essentiellement temporaire et palliative. Ce qu'il faut combattre, c'est le chômage lui-même."

Pour répondre efficacement à sa vocation et surtout pour ne pas entraîner les difficultés et péripéties financières qu'a déjà connues le programme actuel, le niveau de chômage au Canada et dans les différentes régions doit être tenu à son plus bas. En d'autres termes, toutes les mesures économiques et sociales du



gouvernement (politique de main-d'oeuvre, services de placement, recyclage, etc.) doivent tendre à offrir au chômeur le plus grand nombre d'occasions d'emploi, i.e. doivent tendre au plein emploi. La CSN rappelle et souscrit entièrement à cette position de la Commission Gill:

"Le premier souci de la collectivité doit être de créer des occasions suffisantes d'emploi et d'utiliser à fond les ressources humaines; le soutien des chômeurs, lorsqu'ils ne peuvent obtenir du travail, constitue une obligation sociale importante et nécessaire, mais ce n'est jamais une fin en soi." (1)

Ce sont là les positions fondamentales de la CSN sur l'assurance-chômage et sur la Sécurité sociale en général. C'est à la lumière de ces positions de base que seront évaluées les propositions du Livre blanc, d'abord par une évaluation d'ensemble et ensuite par l'étude de quelques points spécifiques.

### III. APPRECIATION GENERALE

De façon générale, la CSN n'hésite pas à affirmer que le Livre blanc sur l'Assurance-chômage est un document de grande valeur. Il formule des propositions qui constituent plus qu'une simple amélioration, ou pour reprendre les propres termes du Livre blanc "un

---

(1) Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'Assurance-chômage, novembre 1962, p.3.

remaniement sommaire du programme actuel". C'est un régime nouveau inspiré d'exigences et de contraintes auxquelles font face toutes les catégories de travailleurs et de salariés dans une économie moderne. Cette métamorphose de l'ancien programme et les caractéristiques du nouveau, dans la mesure où la loi qui en découlera sera appuyée sur des règlements d'application adéquats, mettront le Canada à la fine pointe dans le domaine de l'assurance-chômage, si le gouvernement accepte de combler certaines lacunes et omissions qui subsistent dans le régime proposé par le Livre blanc.

L'élargissement de la couverture du régime de 80 à 96% de la main-d'œuvre active, la réduction de la période de base ouvrant droit aux prestations, l'augmentation de ces prestations presque doublées dans certaines circonstances, l'extension du régime aux personnes privées de leur revenu par suite d'une maladie ou d'une grossesse, sont autant de particularités inscrites depuis longtemps à l'enseigne des revendications formulées par la CSN.

Il est aussi intéressant de noter que les propositions débordent sensiblement l'idée de l'assurance, du moins selon la conception que l'on s'en faisait jusqu'ici. En effet, les prestations sont en partie liées à la conjoncture nationale et régionale et, selon cette conjoncture, le gouvernement se reconnaît explicitement certaines obligations à l'égard des chômeurs. Les cotisations des employeurs sont aussi fonction de degré de stabilité de l'emploi dans leurs entreprises: "La cote se fondera sur le nombre de mises à pied dans son établissement

par rapport aux mises à pied effectuées dans toutes les autres entreprises du pays." Cette disposition devrait normalement forcer les entreprises à planifier leur production de manière à réduire le plus possible les mises à pied saisonnières ou découlant d'autres facteurs (changements technologiques, par exemple). Elle établit déjà un élément important de politique de main-d'oeuvre.

La quasi-universalisation du régime permet de répartir le coût de l'assurance-chômage sur l'ensemble des travailleurs, au lieu de le faire supporter uniquement par les petits salariés qui risquent d'être en chômage plus souvent que les autres. Cette disposition du Livre blanc, de même que la décision du gouvernement de contribuer automatiquement à la caisse sous certaines conditions conjoncturelles rapproche davantage le régime d'assurance-chômage d'un système de revenu temporairement garanti et l'éloigne un peu plus de l'idée d'assurance. Toutefois, cette disposition du Livre blanc est, comme on le verra plus loin, contrecarrée par le mode de cotisation prévu pour les employés, à cause de son caractère régressif, voire même du fait que les employés aient, en tant qu'employés, à porter le fardeau d'une situation dont ils ne sont guère responsables.

Le caractère régressif de ce mode de cotisation nous amène déjà à considérer les aspects décevants du Livre blanc. Ces déceptions peuvent être réparties en deux catégories. Premièrement, celles qui, sans mettre en cause la valeur relative du régime proposé, amoindrissent énormément sa portée. On peut classer dans cette catégorie: la

prééance encore trop marquée de la notion d'assurance dans le régime proposé, le caractère régressif du mode de cotisations prévu pour les travailleurs, les justifications boiteuses et forcées de l'exclusivité fédérale en matière d'assurance-chômage et certaines omissions constatées dans le Livre blanc. Deuxièmement, celles reliées aux problèmes qu'entraîneront le Livre blanc si ses propositions ne sont pas appuyées sur des politiques économiques adéquates.

Ces différents points décevants sont abordés dans les prochains développements.

#### IV. ANALYSE DETAILLEE DU LIVRE BLANC

Dans cette analyse, nous aborderons successivement: A) le plein emploi; B) le taux de 4% de chômage, en tant que clignotant indicateur de la nécessité d'une intervention financière du gouvernement dans le régime; C) l'absence de préoccupations sectorielles; D) les cotisations des employés; E) la question constitutionnelle; F) autres points.



A) LE PLEIN EMPLOI

Le gouvernement doit gérer l'économie canadienne et les deniers publics que lui confient les contribuables canadiens en agent économique "rationnel". Comme le nouveau régime prévoit que l'Etat assumera les frais des prestations ordinaires, supplémentaires, occasionnés par un taux de chômage national moyen supérieur à 4% et le versement de prestations supplémentaires dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4% et excédera de plus de 1% le taux national, il importe que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour verser le moins de prestations supplémentaires possible. Cela reviendrait à la mise en branle d'une gamme de mesures visant à tenir le taux national moyen de chômage au niveau le plus bas possible au Canada et dans les différentes régions et au moins à un niveau national inférieur à 4%, d'après le Libre blanc. (1)

Le programme d'assurance-chômage étant une mesure partielle du coût social du gaspillage de ressources productives découlant de politiques gouvernementales inadéquates, c'est ce fardeau social qui serait allégé par une politique de plein emploi. Cet allègement du fardeau social pourrait prendre la forme d'une diminution des cotisations des employés à la Caisse ou de la réduction de l'impôt servant à financer le régime politique préconisé par la CSN. Il pourrait

---

(1) Ce niveau de 4% est en lui-même déjà contestable: voir B).

prendre aussi la forme d'un relèvement des prestations encore plus substantiel, étant donné que le volume des contributions dépasserait celui des prestations.

Le Livre blanc Mackasey constate à bon droit que "les travailleurs comptent pour plus de la moitié des quatre millions de pauvres qui vivent dans notre pays et que hantent perpétuellement le spectre du chômage, la crainte de l'humiliation et la certitude qu'ils ne pourront pas donner plus que le strict nécessaire à leurs enfants". (page 6). Pourtant, excepté dans un paragraphe tout à fait anodin où il exprime la volonté du gouvernement de "préconiser des mesures sociales pour la population qui doit avoir, par-dessus tout, du travail" (page 3) le Livre blanc ne contient aucun indice que le gouvernement fédéral considère le plein emploi comme un objectif prioritaire et possible. Au contraire, il préfère encore dédommager les chômeurs au lieu d'éliminer le chômage, dans une société où il y a suffisamment de ressources pour que tout le monde puisse vivre du fruit de son travail.

Le Livre blanc déclare, en effet: "Non seulement, le gouvernement veut-il aider les sans-travail et les moins favorisés en prévoyant un régime de soutien du revenu pendant que se fait l'adaptation, mais il est même prêt à assumer les frais auxquels donnera lieu le versement des prestations supplémentaires de chômage quand le taux de chômage national dépassera 4% ou quand le taux de chômage régional excédera 4% et dépassera de plus de 1% la moyenne natio-

naie" (page 7). Cette disposition du Livre blanc est très favorable au chômeur, sans aucun doute, mais seulement en rendant le chômage plus payant. Sans d'autres politiques témoignant d'une détermination gouvernementale farouche à combattre le chômage, cette disposition du Livre blanc devient condamnable.

Et, contrairement au gouvernement qui fait de cette disposition du Livre blanc "l'une des plus intéressantes du régime proposé" (page 7), la CSN croit qu'il s'agit là d'une abdication gouvernementale face au plein emploi d'une part, face à la nécessité d'un engagement gouvernemental formel pour éliminer les disparités régionales d'autre part. La CSN est consciente des difficultés inhérentes au développement économique régional. C'est d'ailleurs pourquoi elle exige une reconnaissance formelle de cette responsabilité gouvernementale, de la même façon que le gouvernement fédéral des Etats-Unis s'était commis moralement et politiquement par l'Employment Act en 1946. Le problème des disparités économiques régionales est tellement négligé que la CSN a recommandé, dans son mémoire de février 1970 au gouvernement fédéral, son inscription en priorité à l'agenda des discussions constitutionnelles.

Tout séduisant qu'apparaît le système ou régime préconisé dans le Livre blanc, il perdrait totalement sa signification et rate-rait ses objectifs si le gouvernement ne se sent pas commis vis-à-vis du plein emploi. Sans cet engagement formel, il sera trop facile pour le gouvernement de se donner bonne conscience en préconisant un

système plus payant, plus moderne, plus universel de dédommagement aux chômeurs. Somme toute, payer plus à plus de chômeurs dans le meilleur régime d'assurance-chômage au monde sans s'engager formellement et moralement vis-à-vis des chômeurs à prendre les mesures nécessaires pour tenir le niveau du chômage au taux minimum établi en raison de la capacité potentielle des ressources productives de l'économie ne mène nulle part.

L'objectif de la politique gouvernementale n'est pas seulement d'améliorer le sort des chômeurs par un meilleur régime d'assurance-chômage, mais surtout de réduire leur nombre. Sinon, l'amélioration et la modernisation du régime d'assurance-chômage, valable en soi, contribuera cependant à perpétuer le gaspillage des ressources potentielles de l'économie. Il faut se rappeler à cet égard que la Commission Woods a établi qu'une augmentation de 1% du taux national du chômage contribue à augmenter de 75,000 le nombre de chômeurs au Canada (1). En ce sens, le récent diagnostic sur la tenue de l'économie canadienne par le Conseil Economique du Canada (2) ne fait que confirmer les inquiétudes de la CSN sur le Livre blanc sur l'Assurance-chômage en relation avec le niveau du chômage au Canada. Le conseil déclare en effet:

"Le niveau élevé des taux de chômage récents  
nous paraît inacceptable. En effet, parmi

---

(1) Rapport de la Commission Woods, page ...

(2) La Tenue et le Potentiel de l'Economie, du milieu des années 1950 au milieu des années 1970. Septembre 1970.



tous les grands pays industriels, le Canada est probablement celui qui a le taux de chômage le plus élevé, même si l'on tient compte de différences dans les bases de calcul. Le taux actuel est pratiquement le double de ce qui devrait être l'objectif à atteindre à moyen terme. Un chômage aussi considérable représente des difficultés et des privations supplémentaires pour les familles et les individus qui en souffrent. Il représente aussi un gaspillage considérable de ressources humaines et un coût économique élevé pour l'ensemble de la société. La réduction de ce chômage doit donc être considérée, des points de vue humain, social et économique, comme une question de première priorité."

Un programme d'assurance-chômage quelles qu'en soient ses largesses et l'étendue de sa couverture n'a qu'une vocation palliative et ne saurait remplacer une politique économique dynamique de nature à assurer des emplois productifs et rémunérateurs à la main-d'œuvre et d'une politique de main-d'œuvre visant à rendre la main-d'œuvre apte à faire face aux nouvelles exigences techniques et professionnelles. En d'autres termes, le Livre blanc enfantera probablement une bonne législation de sécurité sociale. Toutefois, si elle n'est pas appuyée par d'autres politiques (budgétaires, développement

régional, de main-d'oeuvre, etc...), elle sera condamnée à subir le même sort que l'ancien programme.

De plus, les implications financières de certaines dispositions du nouveau régime proposé dans le Livre blanc postule la nécessité impérieuse de tenir le taux de chômage au plus bas possible, et l'adoption de mesures efficaces pour réaliser cet objectif. Sinon la valeur intrinsèque même du nouveau régime risque de devenir catastrophique dans son application pratique, en entraînant des déséquilibres graves dans l'économie canadienne. En effet, dans une conjoncture accusant un taux de chômage national élevé et, partant très élevé dans certaines régions du Québec et des Maritimes, le coût social total de chaque chômeur qui, après avoir bénéficié des prestations plus généreuses pendant toutes ou certaines phases du régime se retrouve quand même sans emploi, finira par entraîner les mêmes difficultés qu'a connues la Caisse du régime actuel dans le passé. Le gouvernement, même s'il prend en charge les frais occasionnés par le versement de prestations supplémentaires dans certaines conditions aura à trouver ces fonds quelque part pour les transférer à la Caisse.

Le coût économique aussi sera très élevé vu que l'économie aura payé des prestations pendant 51 semaines dans certains cas à un chômeur sans aucune contribution de la part de ce dernier et simplement parce que l'économie n'est pas en mesure de lui fournir une occasion de contribuer productivement, c'est-à-dire un emploi. En ce

senc, la CSN souscrit certes à la modernisation du régime d'assurance-chômage. Mais, il faut le répéter: l'assurance-chômage ou tout autre programme de sécurité sociale doit avoir pour assise une économie en bonne santé. Cette question du plein emploi est directement relié au taux de 4% établi par le Livre blanc comme indicateur de la nécessité d'une intervention financière pour assumer le coût de prestations supplémentaires.

B) LE TAUX DE 4%

Ce problème est directement relié à celui du plein emploi. Le Libre blanc établit à 4% le niveau de chômage au-dessus duquel le gouvernement verserait des prestations supplémentaires et prendrait à sa charge même les frais ordinaires. C'est aussi sur ce taux de 4% que le gouvernement se basera pour verser des prestations supplémentaires dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4% et excédera de plus de 1% le taux national. Ce taux est donc le noeud du régime et prend une importance souveraine à partir surtout de la troisième phase:

"Cette phase se rattache au taux national de chômage. Toutes les personnes admises à toucher les prestations prévues à cette phase, c'est-à-dire ayant bénéficié des prestations de la phase 2 ou des phases 1 et 2, recevront une aide financière pendant 10 autres semaines si le taux de chômage est de 4 p. 100 ou moins, pendant quatre autres semaines, s'il se situe entre 4 et 5 p. 100 ou pendant huit autres semaines s'il dépasse 5 p. 100. Cette prolongation des prestations tient compte de ce qu'en période de chômage aigu il faut ordinairement plus de temps pour trouver un emploi."



Plusieurs organismes ont mal accueilli ce clignotant indicateur, parce que le Livre blanc n'a pas expliqué son origine. Si cette cote d'alerte n'a pas été établie de façon arbitraire, il y a lieu de se demander comment elle a été calculée. Certains chiffres avancés récemment par le commissaire en chef de la Commission d'Assurance-chômage laissent croire que le gouvernement a décidé d'intervenir financièrement seulement au-dessus du point mort du taux de chômage, c'est-à-dire au taux de chômage où les prestations nettes (c'est-à-dire dégrever des impôts à verser au gouvernement) (1) et les cotisations des employeurs et des employés s'équilibrent. En d'autres termes, c'est le taux de chômage auquel le régime s'autofinance. Ce taux est établi à 4.2%, selon le Tableau I (voir annexe). Le gouvernement, en deçà d'un taux de chômage de 4.2% est le grand gagnant parce que la caisse s'autofinance et qu'il perçoit des impôts évalués à \$23 millions à 4.2% de chômage. Les chiffres du Tableau I de même que d'autres auraient dû être annexés au Livre blanc. Cela aurait facilité d'autant son analyse par d'autres organismes et même par la CSN qui y a eu accès trop tard.

La position du gouvernement est apparemment défendable, sauf que ce taux de 4.2% (4%) ne correspond pas aux possibilités réelles de l'économie canadienne. Il faudra donc recourir à un taux

---

(1) Selon le Livre blanc Benson: Propositions de Réforme fiscale, les prestations d'assurance-chômage seront assujetties à l'impôt.

relativement plus objectif et plus conforme aux possibilités réelles de l'économie canadienne. Ce taux devra garantir aux canadiens que le gouvernement est disposé à prendre les mesures nécessaires pour utiliser intégralement toutes les ressources de l'économie.

Dans l'état actuel des connaissances sur l'économie canadienne, le seul critère acceptable est celui établi par le Conseil économique du Canada, c'est-à-dire un taux annuel moyen de 3%. En effet, le Conseil économique du Canada considère comme situation de plein emploi "un taux d'emploi de 97% (ou d'un taux de chômage de 3%...) dans un avenir moyen, c'est-à-dire vers le milieu des années 1970<sup>1</sup>". Le Conseil prenait soin de mentionner que "par une tenue toujours meilleure de notre économie, il sera possible de faire encore mieux" (Perspectives 1975, page 8). Ce taux établi, la tenue de l'économie canadienne laisse à désirer chaque fois que le taux annuel moyen de chômage est supérieur à 3%. Dans cette occurrence, l'économie canadienne aurait pu tirer un meilleur parti de ses ressources productives. Le versement de prestations supplémentaires par le gouvernement fédéral devrait être fondé sur ce taux de 3%. Si le taux de chômage est supérieur à ce taux, c'est au gouvernement qu'il incombe d'assumer les conséquences et les résultats de ses politiques inadéquates.

Somme toute, le choix d'un taux moyen national du chômage de 4% est en fait un faux-fuyant gouvernemental. En effet, le fondement du versement des prestations supplémentaires sur le taux de

3% établi par le Conseil économique du Canada équivaldrait à une souscription implicite au plein emploi. Ce n'est certainement pas de façon indifférente que le gouvernement n'a pas choisi le taux du Conseil. Or, cette question du plein emploi est capitale aux yeux de la CSN pour le nouveau régime d'assurance-chômage proposé par le Livre blanc.

De plus, le taux choisi conditionne étroitement, selon les modalités de la troisième phase, le moment où le gouvernement versera des prestations supplémentaires dans les régions, selon que le taux de chômage est supérieur ou non au taux national. Ce déplacement du taux de chômage (clignotant indicateur) de 4.2% à 3% aura pour effet d'augmenter les contributions gouvernementales au régime par le versement de prestations supplémentaires à un taux moins élevé.

C) L'ABSENCE DE PREOCCUPATIONS SECTORIELLES

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage a des implications sectorielles à ne pas négliger, les problèmes économiques régionaux ayant en grande partie leur origine dans les difficultés auxquelles font face les différents secteurs de l'économie canadienne. Les effets des difficultés de cet ordre sont d'ailleurs amplifiés par une conjoncture générale difficile au niveau national et régional.

L'importance de cette dimension sectorielle apparaît surtout dans la détermination de la quote-part des employeurs au financement du nouveau régime, selon leur performance quant à la stabilité de l'emploi. Cela revient à dire que certains travailleurs et salariés risquent relativement plus que d'autres de tomber en chômage, selon les secteurs économiques dans lesquels ils travaillent. C'est le cas des travailleurs engagés dans les secteurs subissant des fluctuations saisonnières très marquées. La construction et le secteur forestier en sont des exemples parmi d'autres. Mais il y a plus.

Certains secteurs économiques font face à des difficultés d'ordre structurel découlant directement d'une absence de politique gouvernementale ou du caractère inadéquat des politiques adoptées par le gouvernement dans ces secteurs. Ces problèmes d'ordre structurel sont d'ailleurs aggravés par certaines décisions gouvernementales visant à réfléchir la conjoncture économique dans un sens ou dans un autre. Or, le Livre blanc semble nier totalement toute responsabilité



gouvernementale dans ces secteurs en l'imputant exclusivement aux employeurs, par l'établissement de la règle de la proportionnalité (la cote) dans le mode de perception des cotisations des employeurs :

"L'adoption de la règle de la proportionnalité (la cote) fera peser sur les établissements où se produisent les mises à pied un fardeau plus en proportion du coût des prestations versées à leurs employés et incitera les employeurs à stabiliser l'emploi, chez eux". (page 24).

L'intention du livre blanc est certainement saine, en ce sens qu'elle inciterait les employeurs à mieux planifier leur production et cette disposition aidera beaucoup à la réalisation d'une politique de main-d'œuvre, dont l'assurance-chômage fait partie intégrante. Cette intention et ses effets concrets sont soutenus par la CSN. Toutefois, certaines mises à pied peuvent découler directement de certaines politiques gouvernementales ou de leur absence, contribuant à baisser la performance de certaines entreprises subissant les effets de ces politiques ou de l'absence de politique. On pourrait citer par exemple la décision du gouvernement fédéral, en 1969, d'accélérer la mise en application des accords du Kennedy Round et de ses répercussions sur les entreprises dans des secteurs comme le textile, le vêtement, les produits chimiques, etc... On peut citer encore les répercussions de la libération du dollar canadien de la parité fixe (flottement) sur certaines industries nettement orientées vers les exportations, comme l'industrie papetière. On peut citer enfin les

effets sur la main-d'œuvre d'une absence de politique cohérente sur la construction navale ou encore les répercussions sectorielles des compressions budgétaires dans le cadre de la lutte contre l'inflation (cas de l'industrie aéronautique et de toutes les industries dont les activités dépendent en grande partie du budget fédéral).

L'absence de politiques pour ces secteurs - cas flagrant dans la construction navale dénoncé depuis toujours par la CSN - entraîne des difficultés majeures dans la stabilisation des emplois. Le Livre blanc reste plutôt silencieux à cet égard, alors que la responsabilité gouvernementale est flagrante dans ce domaine.

Cette dimension sectorielle a convaincu la CSN que la valeur de ce document est sujette à l'adoption de politiques gouvernementales visant à stabiliser les emplois et à maintenir le chômage à un niveau minimum, non seulement sur le plan régional, mais aussi dans certains secteurs de l'économie canadienne.

Certains chiffres figurant au Tableau II et fournis par la Commission d'Assurance-chômage indiquent clairement les secteurs nécessitant des mesures visant à une meilleure stabilisation des emplois. Plusieurs de ces secteurs, comme la construction, recevant \$42.7 millions de la Caisse et l'exploitation forestière, recevant \$26.8 millions, subissent des fluctuations saisonnières très marquées. C'est sur ces secteurs et d'autres

faisant face à des fluctuations saisonnières et à des problèmes structurels que devrait porter cet effort de stabilisation des emplois.

A cet égard, la nécessité de ne pas dissocier les propositions du Livre blanc à la politique économique, comme telle, s'avère impérieuse.

#### D) LES COTISATIONS DES EMPLOYES

Le Livre blanc est décevant au chapitre des cotisations des employés au régime proposé, en raison du mode régressif de la perception de ces cotisations. Ce mode est même une régression relative par rapport au régime actuel. En effet, de progressif qu'est relativement le régime actuel, le mode proposé par le Livre blanc le rendrait proportionnel. Tous les employés, jusqu'à concurrence de \$150.00, seront appelés à payer .8 de 1% de leur revenu hebdomadaire en cotisation à l'assurance-chômage. La comparaison des colonnes procentuelles du tableau III indique le caractère régressif de ce mode de perception. En s'en tenant aux décimales près, on constate que le rythme d'accroissement du taux des cotisations des employés est plus rapide à la colonne procentuelle à gauche qu'à droite. Ceci, en dépit du fait que, les taux dans le régime actuel sont plafonnés à \$1.40 à partir de \$100.00 - ce qui est déjà inacceptable dans l'actuel régime - alors que ces taux augmenteront dans le régime proposé. Ces derniers passeront en effet de .79 pour 100 (contre \$1.40 dans le régime actuel) à \$1.19 pour \$150.00 (contre \$1.40 dans le régime actuel).

Cette iniquité du Livre blanc est intolérable et pourrait être facilement contournée par l'imposition d'un impôt général sur le revenu pour financer l'assurance-chômage. Cet impôt serait progressif et la structure des taux devrait être aménagée de façon à



déplacer l'impact du fardeau de cet impôt de plus en plus vers les revenus élevés. Les travailleurs et les salariés contribueraient ainsi selon leur capacité contributive à un régime financé par un impôt progressif, en tant que contribuables solidaires des chômeurs et devant partager le coût social des conséquences du chômage. Selon ce mode d'imposition progressif, ils ne paieraient plus en raison de degré de risque qu'ils font peser sur la société (éloignement du critère fondamental de l'assurance privée) et encore moins de la responsabilité qu'ils portent individuellement dans la génération du chômage.

La perception de cet impôt pourrait être basée sur une structure de taxation où le rythme d'accroissement des taux n'atteindrait pas un seuil (\$100,000 dans le régime actuel), pour décroître ensuite comme dans le régime actuel. En d'autres termes, même si, dans cette structure de taxation, les gains hebdomadaires assujettis seraient plafonnés à \$150.00, il n'y aurait pas de raison qui justifierait qu'entre \$100.00 et \$150.00, le régime devienne régressif, comme dans le régime actuel. Somme toute, sauf pour son caractère nettement dégressif au-dessus de \$100 (du à l'attachement du régime actuel à la notion de risque) le mode de perception des cotisations des employés au régime actuel apparaît plus équitable, en dépit de la baisse des cotisations pour les travailleurs en général.

La position de la CSN est donc la suivante: L'assurance-chômage devrait être financée, en plus des cotisations des employeurs,

par un impôt progressif épargnant les petits contribuables le plus possible au détriment des gros. Cette position n'est pas incompatible avec le plafonnement des gains hebdomadaires assujettis à \$150.00. La CSN souscrit en effet à un régime fiscal fortement progressif. Il est à noter enfin qu'en défendant cette position, la CSN ne se cramponne nullement à la défense d'intérêts égoïstes de certaines catégories de ses membres travailleurs et salariés dont certains ont un revenu hebdomadaire supérieur à \$150.00. C'est sa philosophie de la sécurité sociale et de la justice sociale partagée par tous ses membres militants qui lui commandent cette position. Ces cotisations doivent être perçues sur les employés non pas en tant qu'employés, mais en tant que contribuables, selon un impôt progressif.

Sur un plan plus général, la CSN est convaincue qu'une politique de sécurité sociale progressiste doit être assise sur une politique économique adéquate. Cette politique est autant du ressort provincial que fédéral. Il en est de même de la politique de main-d'œuvre. Ces dernières considérations nous amènent au coeur du problème constitutionnel soulevé dans le Livre blanc.

E) LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE

Cet aspect du Livre blanc a une grande importance dans le cadre des discussions sur la révision de la constitution. La CSN considère que la question de la compétence du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral dans le domaine de l'assurance-chômage est très importante pour le Québec qui veut mettre sur pied sa propre politique de main-d'oeuvre. Elle a déjà dénoncé les méfaits de la duplication des compétences, dans les questions reliées intimement à cette politique de main-d'oeuvre: la duplication des services de placement par exemple, le contribuable payant deux fois pour le même service. Elle est très peu impressionnée par les arguments avancés par le gouvernement fédéral, pour tenter de justifier "l'exclusivité des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage, liée à la nature et à la source des forces qui engendrent le chômage, et, par conséquent, le besoin d'une assurance-chômage, et à la capacité qu'ont les gouvernements de combattre ces forces." Exprimées en page 7, les positions du Livre blanc se résument à 3 arguments:

- a) Le caractère national et international de l'ensemble complexe des forces économiques engendrant le chômage;
- b) l'incapacité des gouvernements provinciaux et locaux de maîtriser à eux seuls les forces qui engendrent

le chômage et par voie de conséquence, la nécessité de mettre en oeuvre tout l'arsenal des pouvoirs économiques dont dispose un Etat souverain - politique fiscale, monétaire, de gestion de la dette, commerciale et de l'équilibre des paiements; (1)

- c) l'inégalité des frais d'assurance-chômage entre les provinces, certaines provinces souffrant d'un chômage plus accentué que d'autres.

Cette dernière raison est très peu convaincante, étant donné que le régime proposé par le Livre blanc, pas plus que le régime actuel, ne nivellera pas les inégalités économiques régionales. Au contraire, il en tient compte. En effet, si l'on se réfère au Tableau IV, on constate un transfert très net des prestations des provinces de l'Ouest (Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Alberta) où le régime proposé contribuera à augmenter le rapport entre le taux de prestations versées et les cotisations vers les provinces de l'Est qui paieront moins de cotisations qu'elles recevront de prestations. En ce sens la Colombie Britannique ne serait ni avantagée ni perdante, du moins pour l'année 1968. Ce transfert net en faveur des provinces de l'Est est un signe palpable des maladies économiques de cette partie du Canada. Quel que soit le mode

---

(1) Le Livre blanc aurait pu ajouter de main d'oeuvre, d'éducation, d'aménagement régional et du territoire, domaine de compétence provinciale, sans compter l'impact de budget provincial sur l'économie de la province (4 milliards environ dans le cas du budget du gouvernement du Québec).



de partage des compétences entre le fédéral et les gouvernements provinciaux en matière d'assurance-chômage (exclusivité fédérale, exclusivité provinciale ou compétence partagée, en prévoyant pour les provinces la possibilité d'administrer le plan financé par le fédéral, en vue de mieux l'intégrer et l'harmoniser avec leur propre politique de main-d'œuvre), les inégalités régionales découlant des différences des niveaux de chômage entre les régions entraîneront fatalement des inégalités des frais d'assurance-chômage entre les provinces.

Le Livre blanc conclut que "la survie de l'assurance-chômage dépend de l'emploi efficace, par le gouvernement fédéral, de ces instruments de politique économique" et que "si ces derniers relèvent de la compétence fédérale, l'assurance-chômage en fait de même".

Il est plutôt étonnant que le gouvernement du Québec n'ait pas encore réagi vigoureusement contre ces allégués basés sur des prémisses contestables et fallacieuses. En effet, premièrement, si le gouvernement fédéral revendique l'exclusivité de la politique économique, il faut qu'il accepte la responsabilité exclusive des maux dont est accablée l'économie de certaines régions. La logique de l'argument du Livre blanc établit que le fédéralisme, pour certaines provinces et pour le Québec en particulier, est un marché de dupe, étant donné que les politiques fédérales à date n'ont donné que de piètres résultats au Québec et dans l'est du Canada en général. Et, de fait, le gouvernement fédéral affiche une inclination

morbide à adopter des politiques globales qui ne tiennent jamais compte des réalités économiques de certaines régions. Les récentes mesures anti-inflationnistes, par exemple, n'ont fait qu'augmenter les difficultés de certaines régions, comme le Québec et les Maritimes. La CSN a d'ailleurs soumis toute une panoplie de recommandations pour régionaliser les politiques économiques en plus des multiples recommandations du Conseil économique du Canada en vue d'une meilleure coordination des politiques aux niveaux provincial et fédéral. Il faut aussi ajouter que le chômage qui sévit dans certaines régions du Canada n'est pas le produit d'un ensemble de forces économiques à caractère national et international, comme le prétend le Livre blanc à l'argument (A). Certes la conjoncture nationale et internationale peut accentuer le chômage dans les régions à chômage élevé permanent (certaines régions de l'est du Canada). Mais même une amélioration de la conjoncture nationale et internationale n'améliorera pas proportionnellement la situation de l'emploi dans ces régions où l'immobilité de la main-d'œuvre est relativement faible. En d'autres termes, le chômage dans ces régions est plutôt de caractère structurel. La liaison de la durée des prestations et des contributions financières du fédéral aux taux de chômage national et régional mettra à découvert les chômeurs permanents et les régions où il se recrutent. Ces mesures nécessitent donc des mesures plus sélectives, plus "structurelles". La CSN pense que les provinces sont plus aptes à les appliquer et ont un rôle fondamental dans la politique économique. Si "les gouvernements provinciaux et locaux ne

peuvent à eux seuls maîtriser les forces qui engendrent le chômage<sup>1</sup>, la CSN voit difficilement le fédéral à lui seul en position de maîtriser ce type de chômage régional. A moins qu'on ne veuille court-circuiter les provinces dans la politique économique en rognant systématiquement leurs pouvoirs fiscaux, comme le fait le présent gouvernement.

En second lieu, l'exclusivité du gouvernement fédéral en matière de politiques économiques, en raison de sa grande capacité d'infléchir la conjoncture économique dans un sens ou dans un autre, vient surtout d'un processus d'amoindrissement graduel et systématique des pouvoirs économiques des provinces, en particulier des pouvoirs fiscaux. En d'autres termes, si la capacité économique du gouvernement fédéral est devenue écrasante par rapport à celle des provinces, c'est simplement parce que le fédéralisme ne fonctionne pas. De fait, les provinces, le Québec en particulier, réclament de plus en plus une participation active à l'élaboration des politiques fiscale, monétaire, budgétaire, et même tarifaire. La revendication de l'exclusivité des politiques économiques est simplement la négation du fédéralisme. Le Québec, comme toutes les autres provinces, n'a plus la possibilité d'établir ses propres priorités en matière de développement économique. La CSN s'est toujours opposé à cet état de choses et les gouvernements québécois et d'autres provinces l'ont toujours dénoncé. Le Québec, en particulier, à cause de ses particularités, pour contrecarrer l'invasion

systematique du fédéral des champs de compétence provinciale, s'est efforcé de mettre sur pied ses propres services. C'est ce qui entraîne cette duplication coûteuse, et ce gaspillage, et cette mauvaise utilisation des ressources fiscales à cause de priorités établies selon des échelles différentes par deux niveaux de gouvernement.

Somme toute, le gouvernement fédéral, en se fixant comme objectif (exprimé à la page 9 du Livre blanc) "d'offrir un moyen d'accès aux services que donne le Ministère de la main-d'œuvre du Canada dans le but de faciliter le ré-emploi des sans-travail" utiliserait le nouveau régime d'assurance-chômage pour évincer les provinces dans le domaine de la politique de main-d'œuvre. Il faut rappeler à cet égard que le Livre blanc impose au chômeur l'obligation d'utiliser les services fédéraux, sous peine de ne plus recevoir des prestations. Le chômeur se verra dans l'obligation de désertier les services provinciaux. Cette obligation imposée au chômeur crée une situation de monopole du fédéral dans les services d'aide à la main-d'œuvre.

Les provinces n'auraient plus aucun rôle à jouer dans la politique de main-d'œuvre ! La CSN ne peut certes pas s'exprimer au nom du gouvernement du Québec. Mais elle s'inquiète sérieusement de l'impasse à laquelle conduirait le Livre blanc au niveau de la politique de main-d'œuvre.



De plus, cette capacité économique du gouvernement fédéral n'est que partielle, le pouvoir de dépenser des gouvernements provinciaux ayant une importance loin d'être négligeable. La CSN admet avec le gouvernement fédéral "la nécessité de s'attaquer au chômage et de coordonner l'ensemble de ses politiques et programmes sociaux destinés à résoudre le problème du chômage et d'autres programmes sociaux destinés à résoudre le problème du chômage et d'autres programmes connexes"... (page 8). Le Livre blanc reste cependant muet sur le rôle des provinces dans le domaine en matière de développement économique et social, de politique de main-d'oeuvre, etc...

A cause des caractéristiques particulières de la main-d'oeuvre (par exemple, mobilité relativement faible au-delà des limites du territoire québécois), la CSN croit que toute la politique de main-d'oeuvre, y compris l'administration de l'assurance-chômage devrait être repatriée au Québec.

F) AUTRES POINTS

L'analyse de certains points spécifiques du Livre blanc ne peut ignorer le bilan qu'il a dressé du régime actuel. En effet, le Livre blanc reconnaît explicitement la désuétude, les lacunes et les déficiences de la loi actuelle sur l'assurance-chômage dans un contexte économique sujet à des changements structurels et conjoncturels rapides. Ces changements entraînent de graves conséquences pour la main-d'oeuvre de toutes les catégories.

Or, d'après le Livre blanc, le programme actuel d'assurance-chômage aurait "bien servi les Canadiens". Le document s'appuie sur le fait que depuis l'adoption de la Loi en 1940, 25 millions de travailleurs ont touché des prestations représentant un montant global de \$5 milliards de dollars.

Aux yeux de la CSN, ceci ne saurait constituer un critère valable pour proclamer un solde positif au bilan du programme actuel d'assurance-chômage. Excepté si le gouvernement se fonde sur le principe du "pis-aller vaut mieux que rien".

L'inefficacité du programme actuel a donné lieu à trop d'abus et lui a causé trop de revers financiers (1), le caractère archi-conservateur du nombre et des catégories de travailleurs

---

(1) Il faut se référer ici aux nombreuses périodes pendant lesquelles le gouvernement fédéral a dû renflouer la Caisse d'assurance-chômage pour combler ses déficits.

qu'il couvre a fait durer trop d'injustices criantes pour qu'on retienne ce solde positif au bilan de ce programme.

La popularité de ce régime auprès des travailleurs est due en grande partie à la fréquence à laquelle ils ont dû y recourir et même dans de trop nombreux cas, aux occasions offertes aux travailleurs par le régime d'exploiter scandaleusement les possibilités de toucher des prestations. Tous ces facteurs ont contribué à fausser complètement le sens véritable de l'assurance-chômage en tant que programme de sécurité sociale. La CSN, quant à elle, croit que le régime actuel n'a pas bien servi les Canadiens.

L'objectif d'un programme d'assurance-chômage, selon la CSN, n'est pas d'encourager l'oisiveté des travailleurs et des salariés, c'est plutôt de maintenir temporairement leur revenu durant une période, la plus brève possible. Cela implique, à toutes fins pratiques, des occasions d'emplois les plus nombreuses possible. Il apparaîtrait, en effet, paradoxal que le nouveau programme, pour accorder les prestations au cours de la deuxième phase, exige une preuve de la volonté de travailler de nouveau, alors qu'il n'y aurait pas d'emplois disponibles.

Dans le même ordre d'idée, la CSN se demande pourquoi les services d'aide à la main-d'oeuvre n'entrent pas en action dès la première phase. Les trois semaines de prestations payées au chômeur au cours de la première phase, dans un programme clairvoyant

doivent être destinées à amoindrir les soucis financiers du chômeur et le rendre ainsi mieux apte à chercher et à trouver une occasion d'emploi. Si les services d'aide à la main-d'oeuvre n'entrent pas en branle dès cette phase, le programme risque d'encourager le chômeur à prendre des vacances payées et cette entrée en scène des services d'aide à la main-d'oeuvre suppose qu'il y ait des emplois.

Enfin, la CSN serait heureuse d'obtenir plus de précisions sur les critères de la délimitation des régions et des résultats de l'application de ces critères. Le Livre blanc signale, en effet, que: "La délimitation des régions tient compte des industries qui y sont exploitées, de la mobilité de la main-d'oeuvre, de l'étendue des régions et de la compétence actuelle des gouvernements fédéral et provinciaux sur le plan politique ou administratif" (page 22). Sachant que le système proposé par le Livre blanc introduit, en effet, une discrimination entre les régions en prolongeant la période et en augmentant le montant des prestations selon le taux de chômage prévalant dans les régions pour tenir compte des disparités régionales, la confection de la carte d'assurance-chômage par la délimitation des régions prend une importance capitale. Le système peut bien discriminer contre certains travailleurs au profit d'autres dépendant de la région où il les situe. Le Livre blanc est incomplet sans ces précisions.

x            x            x            x



SEUIL DE RENTABILITE DU REGIME PROPOSE PAR COMPARAISON AVEC  
LE REGIME ACTUEL POUR 1972 (en millions de dollars)

TABEAU I

Taux de chômage	Prestations proposées	Gain au titre de l'impôt fédéral	Prestations nettes (a)	Régime actuel Cotisations + intérêt	Coût supplémentaire du nouveau régime (a)
3.5	644	20	624	695	- 71
4.0	698	22	676	695	- 19
(x) 4.2	718	23	695	695	0
4.5	764	24	740	695	+ 45
5.0	840	26	814	695	+119
5.5	901	28	873	695	+178
6.0	956	30	926	695	+231
6.5	1,017	31	986	695	+291
7.0	1,081	33	1,048	695	+353

(x) "Point mort" du taux de chômage

(a) Modifié le 22 septembre 1970

NOTA: Pour le régime actuel, les intérêts sur les bons du Trésor ont été de 25 millions de dollars en 1969-1970. Etant donné que, vers janvier 1972, le montant en caisse devrait atteindre 484 millions de dollars, on suppose que l'Etat versera 28 millions de dollars en intérêts à la Caisse dans le courant de 1972. De plus, on s'attend à recevoir 667 millions de dollars en cotisations, portant à 695 millions le montant total en caisse. Ce montant varie très peu avec le taux de chômage, et on l'a donc supposé constant pour le tableau ci-dessus.

On n'a pas tenu compte des frais d'administration des deux régimes pour dresser le tableau ci-dessus.

Des faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des années 70, septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.

**TABEAU 11**  
**COMPARAISON PAR INDUSTRIE**  
**PRESTATIONS CONTRE COTISATIONS (1968)**

INDUSTRIE	PAIEMENT DES PRESTATIONS	COTISATIONS	TRANSFERTS
Fabrication	119,627	145,543	- 25,916
Construction	75,922	33,183	42,739
Commerce	53,721	65,057	- 11,336
Services	52,619	39,864	12,755
Transport, communications et services d'utilité publique	44,836	44,170	666
Exploitation forestière, pêche et piégeage	33,897	7,029	26,868
Administration publique	20,470	12,859	7,611
Mines, forage (pétrole)	8,230	10,795	- 2,565
Finances, assurance, immeuble	10,030	17,437	- 7,407
Agriculture	5,958	2,579	3,379

NOTA: 1) Un transfert négatif signifie que l'industrie est un cotisant net de la caisse d'assurance-chômage.  
 2) Un transfert positif signifie que l'industrie reçoit une prestation nette de la Caisse d'assurance-chômage.

Des faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des années 70, septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.

TABLEAU III

<u>%</u> <u>TAUX ACTUELS</u>	<u>GAINS</u> <u>HEBDOMADAIRES</u>	<u>%</u> <u>TAUX PROPOSES</u>
0.800	\$ 25	.800
1.000	35	.800
1.111	45	.800
1.181	55	.781
1.230	65	.784
1.266	75	.786
1.294	85	.788
1.315	95	.789
1.400	100	.790
1.166	120	.791
1.000	140	.792
0.933	150	.793

---

Calculés selon le Tableau 2 du Livre blanc, p.13.

TABLEAU IVEFFETS DE LA REDISTRIBUTION - REGIME ACTUEL (1968) CONTRE  
LA SIMULATION DU REGIME PROPOSE (1968) (1)

Régime actuel Taux de prestations versées au regard des cotisations	Régime proposé Taux de prestations versées au regard des cotisations
2.65	1.86
2.63	2.50
1.47	1.26
1.86	1.29
1.17	1.13
.77	.85
.84	.98
.95	1.03
.68	.87
1.08	1.08

Des faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des  
années 70, Septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.



## APPENDICE «A-31»

Rapport de Burlington Northern Inc. au comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet de «L'assurance-chômage dans les années 1970». 9 octobre 1970. Préparé et présenté par: Thompson, Dewar, Sweatman Avocats et avoués 500-213 avenue Notre Dame, Winnipeg 2, Manitoba.

## Préface

Burlington Northern Inc. (dorénavant appelé «Burlington Northern») se réjouit de l'occasion offerte par le Livre Blanc de discuter et de dialoguer avant l'introduction de la législation nouvelle. Depuis l'introduction du Livre Blanc sur «L'Assurance-Chômage dans les années 1970» (dorénavant appelé «Le Livre blanc»). Burlington Northern a eu l'occasion d'examiner et de réfléchir sur le sens des propositions contenues dans ce livre et des ramifications qu'auraient ces propositions pour Burlington Northern. A la lumière d'un tel examen nous vous présentons les réflexions suivantes:

Le Burlington Northern est relativement un nouveau chemin de fer formé, le 2 mars 1970, par la fusion de la «Great Northern Company», la «Northern Pacific Railway Company», «Chicago, Burlington, and Quincy Railroad Company» et la «Pacific Coast Railroad Company». La compagnie a son siège social dans la ville de St-Paul, dans l'état du Minnesota, aux États-Unis d'Amérique.

La Burlington Northern emploie approximativement quarante trois mille employés dont environ 150 sont employés au Canada, surtout dans les provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique. La Burlington Northern couvre environ vingt-quatre mille milles de rails et poursuit des activités auxiliaires variées dans de nombreux états du centre et du nord-ouest des États-Unis d'Amérique ainsi qu'au Manitoba et en Colombie-Britannique. La Burlington Northern a environ 65 milles au Manitoba et 45 milles en Colombie-Britannique sur lesquels elle fait marcher ses trains, et, pour ce faire, emploie des employés canadiens dans les provinces respectives des opérations.

En ce qui concerne les opérations du rail de la Burlington Northern au Manitoba et en Colombie-Britannique, les Canadiens qui sont employés tombent sous la Loi Canadienne de l'Assurance-chômage (1955 S.C. 50). A l'heure actuelle ces employés font l'objet d'une exception (dorénavant appelée «l'exception») dans la Loi qui les dispense de payer des cotisations au Gouvernement du Canada, en vertu des cotisations payées aux États-Unis selon la Loi de ce pays.

La Burlington Northern a noté avec intérêt les dispositions du Livre blanc et a remarqué particulièrement que l'on n'y a fait aucune mention spécifique de la continuation de l'exception, en esprit ou à la lettre. Une investigation amicale et une discussion avec des officiels du Gouvernement ont montré que toute proposition nouvelle faite sur la base du Livre blanc et présentée à la Chambre des Communes sous forme de nouvelle législation assurera d'une façon spécifique la continuation de l'exception ou pourvoira à l'élaboration de règlements qui assureront la continuation de l'exception dans sa forme présente ou à peu près. Cependant, en raison du fait que l'exception n'est pas mentionnée dans le Livre blanc et que les procès-verbaux de témoignage à ce sujet devant le Comité Permanent du Travail, Main-d'Œuvre et Immigration ne sont pas à notre disposition en ce

moment, La Burlington Northern a préparé le rapport suivant.

## Rapport

1. Arrangement actuel en ce qui concerne la portée de l'assurance-chômage pour les employés de la Burlington Northern au Canada.

Comme nous l'avons mentionné, la Burlington Northern conduit des opérations de chemin de fer au Manitoba et en Colombie-Britannique et emploie des ouvriers canadiens dans ces provinces pour ce qui se rapporte directement ou indirectement à ses opérations. Les employés sont, naturellement, assujettis aux lois du Canada, mais la Loi Canadienne sur l'Assurance-Chômage contient une exception en ce qui touche aux cotisations au Régime de l'Assurance-Chômage et à sa portée. L'exception mentionnée dans la Loi est destinée à éviter une duplication des cotisations ou des prestations en ce qui a trait à l'assurance-chômage. Pour être plus spécifique, la Loi sur l'Assurance-Chômage prévoit:

## «Section 28 (1).

La Commission peut, avec l'approbation du Gouverneur en Conseil, établir des règlements pour exempter d'assurance

a) tout emploi s'il apparaît à la Commission que, en raison des lois d'un pays autre que le Canada, il y aurait duplication des cotisations ou des prestations.»

Les règlements établis conformément à la Loi prévoient:

## «Section 67.

Toute personne jouissant d'un emploi assurable sera en emploi d'exception», si

a) ses services sont rendus au Canada, à l'extérieur du Canada, ou en partie au Canada et en partie à l'extérieur du Canada, et ses cotisations sont payables sous

(i) la loi d'assurance-chômage d'un état des États-Unis d'Amérique, de l'Alaska, d'Hawaï ou du District de Columbia, en raison de l'Entente entre le Canada et les États-Unis relative à l'assurance-chômage, ou

(ii) la Loi sur l'assurance-chômage des chemins de fer des États-Unis d'Amérique.»

L'annexe aux règlements prévoit:

«ARTICLE II. Cet accord ne s'appliquera pas à l'emploi pour lequel les cotisations sont payables selon la Loi sur l'assurance-chômage des chemins de fer des États-Unis d'Amérique, ou aux périodes de chômage pour lesquelles les prestations sont payables selon la Loi.

Ainsi la Loi sur l'assurance-chômage excepte les employés canadiens de la Burlington Northern au Canada puisqu'ils sont couverts par la Loi sur l'assurance-chômage des chemins de fer des États-Unis d'Amérique (Loi du 25 juin 1938, Ch. 680, Stat. 52.113 45 U.S.C.A.S351).

La Loi sur l'assurance-chômage des chemins de fer des États-Unis d'Amérique prévoit que les employés canadiens travaillant pour la Burlington Northern dans ses opérations canadiennes seront couverts:

«d) Le terme «employé» (excepté quand il est employé dans des phrases établissant une signification différente) couvre tout individu qui est ou qui a

été (i) au service d'un ou de plusieurs employeurs pour un salaire... ou (ii) un représentant d'employés. Le terme «employé» inclura un employé d'une loge locale ou d'une division définie comme employeur dans la sous-section a) de cette section seulement s'il était au service d'un transporteur au 29 août 1935 ou après cette date. Le terme «employé» inclut un officier d'un employeur.

Le terme «employé» exclura tout individu engagé dans l'opération physique qui consiste à miner le charbon, à préparer le charbon, à manipuler le charbon (autrement que par rail avec des locomotives standard) pas plus loin que le culbuteur de wagonnet, ou le chargement du charbon au culbuteur.

e) Un individu est au service d'un employeur, qu'il travaille à l'intérieur ou à l'extérieur des États-Unis si (i) il est assujéti à l'autorité constante de l'employeur pour la surveillance et la direction de la manière dont il effectue son travail, ou s'il rend des services techniques ou professionnels et est intégré dans les rangs du personnel de l'employeur, ou s'il rend, sur la propriété utilisée par l'employeur pour ses opérations, d'autres services personnels qui sont intégrés dans les opérations de l'employeur, et (ii) s'il rend de tels services pour un salaire...

Les prestations reçues par les employés canadiens de la Burlington Northern sont décrites dans la Loi sur l'Assurance-Chômage des Chemins de Fer:

a) Des prestations seront payables à tout employé qualifié (i) pour chaque jour de chômage au dessus de quatre durant une période où il est enregistré, et (ii) pour chaque jour de maladie au-dessus de sept jours pendant la première période où il est enregistré, dans une année de prestation, dans laquelle il aura eu sept jours ou plus de maladie, et pour chaque jour de maladie au-dessus de quatre pendant toute période subséquente à la première dans la même année bénéficiaire.

Les prestations payables à tout employé pour chaque jour de chômage ou de maladie paraîtront dans la colonne II et, sur la même ligne, dans la colonne I paraîtra la gamme de compensations qui contient son indemnité totale de compensation d'après son emploi dans son année de base:

Colonne I Compensation totale	Colonne II Taux journalier de prestation
\$1,000 à 1,299.99 .....	\$ 8.00
1,300 à 1,599.99 .....	8.50
1,600 à 1,899.99 .....	9.00
1,900 à 2,199.99 .....	9.50
2,200 à 2,499.99 .....	10.00
2,500 à 2,799.99 .....	10.50
2,800 à 3,099.99 .....	11.00
3,100 à 3,499.99 .....	11.50
3,500 à 3,999.99 .....	12.00
4,000 et au-dessus .....	12.70

Cependant, si le taux de prestation journalière dans la colonne II est inférieur à 60 p. 100 du taux journalier de compensation que l'employé recevait dans son dernier emploi, dans lequel il était engagé par un employeur dans l'année de base, le taux sera augmenté jusqu'à cette somme, sans toutefois dépasser \$12.70. Le taux journalier de compensation men-

tionné plus haut sera déterminé par le Bureau grâce aux informations reçues par le Bureau en provenance de l'employé, de l'employeur, ou des deux. Pour calculer les prestations à payer, on ne comblera pas les jours de chômage avec les jours de maladie dans la même période d'enregistrement.

D'après ce qui précède, il est clair que les employés canadiens de la Burlington Northern sont couverts d'une façon très satisfaisante par la Loi sur l'assurance-chômage des États-Unis d'Amérique. On peut remarquer que la législation américaine inclut aussi une complète assurance-maladie dans la clause de chômage, proposition qui est maintenant suggérée dans le Livre blanc. De plus, la Loi canadienne sur l'assurance-chômage accorde aux employés une «exception» pour les cotisations d'assurance-chômage afin d'éviter une duplication de cotisations ou de prestations. Il est évident que l'arrangement actuel en ce qui concerne la protection par assurance-chômage des Canadiens employés par la Burlington Northern est très satisfaisant pour toutes les parties en cause et devrait être continué dans l'esprit et la lettre de toute législation basée sur le Livre blanc quand cette législation viendra éventuellement devant la Chambre des communes.

## 2. L'esprit du Livre blanc.

Tout d'abord, quelques commentaires en ce qui concerne l'esprit du Livre blanc. C'est essentiellement un document social qui a pour objectif principal d'étendre l'assurance-chômage à des secteurs de travailleurs canadiens qui, jusqu'à maintenant n'étaient pas couverts. Il n'y a aucune intention d'accorder une duplication ou «double assurance».

### Le Livre blanc dit:

«En termes généraux, le nouveau régime a deux objectifs principaux. Il continuera à accorder une assurance quand il y a perte de gain due au chômage. Les prestations seront plus élevées, plus proportionnelles aux gains, et accordées plus sur la base des besoins que sur la base du temps passé sur le marché du travail. De plus, il donnera une assurance contre une perte temporaire de salaire due à la maladie ou à la maternité.

Ensuite, et c'est très important, il continuera à fournir des réserves aux programmes de main-d'œuvre et aux autres services destinés à augmenter le potentiel d'emploi des individus.»

### Le Livre blanc continue:

«Le régime proposé protégera autant de travailleurs que possible; les travailleurs qui sont assujettis à la direction et au contrôle d'un employeur. Cette définition est assez vaste pour inclure tous les travailleurs.»

Ainsi, on peut conclure que l'esprit du Livre blanc, et, par conséquent, toute législation qui sortira du Livre blanc, réalisera une extension de la protection par l'assurance-chômage sous forme de cotisations et de prestations à une plus grande section de la société canadienne. Le Livre blanc envisage de couvrir des employés qui ne sont maintenant couverts par aucune forme d'assurance-chômage, en faisant remarquer que dans le passé certains groupes de travailleurs étaient exclus de l'assurance-chômage pour des raisons «en partie administratives et en partie parce que ces groupes étaient généralement consi-

dérés comme immunisés contre les risques de chômage». On doit insister sur le fait que, tout en étendant la protection à une partie de la population qui n'étaient auparavant couverte par aucun régime d'assurance-chômage, le Livre blanc se refuse délibérément à créer une duplication de cotisations ou de prestations.

### 3. Exceptions mentionnées dans le Livre blanc.

Le Livre blanc indique que les exceptions seront continuées dans toute nouvelle législation, mais ne les examine pas en détails ou ne spécifie pas la forme qu'elles prendront.

Le Livre blanc fait des commentaires sur les exceptions déjà existantes ou proposées mais la discussion de ces exceptions n'est, malheureusement, pas complète et n'enlève pas la grande ambiguïté inhérente aux déclarations de conduite à suivre. Le Livre blanc dit:

«Dans un nouveau régime, l'assurance devrait couvrir tous les travailleurs quels que soient leur occupation ou leurs revenus. Seul le travailleur indépendant, comme dans le régime actuel, devrait être exclu».

La première position du Livre blanc paraît être que tous les employés devraient être couverts mais que cette protection ne devrait pas être étendue aux personnes qui ont un travail indépendant.

#### Le Livre blanc continue:

«Beaucoup de groupes de gens qui dans le passé étaient considérés comme immunisés contre le chômage sont maintenant beaucoup plus vulnérables.» et encore:

«Le régime proposé protégera dans la mesure du possible tous les travailleurs qui sont assujettis à la direction ou au contrôle d'un employeur. Cette définition est assez vaste pour inclure tous les travailleurs.»

A l'origine les citations précédentes impliquaient peu d'exceptions, mais ensuite le Livre blanc définit les exceptions qui seront contenues dans la législation ou dans les règlements qui seront éventuellement décidés par le Parlement du Canada:

«Quelques exclusions actuelles seront retenues, par exemple, l'époux ou l'épouse de l'employeur. Les

citoyens d'un pays étranger qui travaillent au Canada pour le compte du gouvernement ou d'une agence de leur pays continueront aussi à être exclus. Cependant, les Canadiens employés par de tels employeurs pourraient être couverts si le pays étranger y consent.»

La dernière déclaration de politique signifie clairement que la présente exception à la Loi canadienne sur l'assurance-chômage dont jouissent les employés canadiens de la Burlington Northern qui travaillent au Canada et qui sont couverts par la Loi sur l'assurance-chômage des Chemins de Fer des États-Unis d'Amérique devrait être continuée dans l'esprit et la lettre par toute nouvelle législation introduite dans le futur. Le Livre blanc ne spécifie pas précisément cette position, mais son intention de continuer l'exception est clairement évidente.

#### Conclusion

L'exception et la protection donnée par la Loi sur l'assurance-chômage des chemins de fer des États-Unis d'Amérique ont fourni et continuent à fournir un régime très satisfaisant d'assurance aux employés de la Burlington Northern au Canada qui sont assujettis à cette Loi. Le système s'est montré facile à employer et très efficace pour éviter les problèmes de duplication de protection pour les employés. L'esprit du Livre blanc, évidemment, est clairement d'une nature sociale. Il veut d'abord étendre les prestations d'assurance-chômage à toutes les personnes employées au Canada, et en même temps élargir la base pour les cotisations. La présente exception, comme nous l'avons souligné, est tout à fait conforme à l'esprit et à la nature du Livre blanc et mérite donc d'être continuée et d'être intégrée dans toute proposition de législation à être présentée devant le Parlement du Canada. Nous espérons que le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration prendra en considération tous les points que nous lui avons présentés dans notre rapport.

Respectueusement présenté par

Thompson, Dewar, Sweatman  
avoués pour  
Burlington Northern Inc.  
9 octobre 1970.



**APPENDICE «A-32»**

Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique. 1500 Guinness Tower, 1055 West Hastings Street, Vancouver 1, Canada.

11 septembre 1970.

Directeur et Membres du Comité permanent  
du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.  
Chambre des communes,

Ottawa, Ontario.

Messieurs:

Re: Le Livre blanc sur «L'Assurance-chômage dans les années 1970».

Nous vous adressons cette lettre pour vous dire que ce Conseil est d'accord avec la position prise par la Chambre de commerce de Vancouver dans son rapport qui vous a été adressé le 25 août 1970, et avec la position prise par l'Association des employeurs de la Colombie-Britannique, dans son rapport du 31 août 1970.

La CFI est une association dont les 200 compagnies membres produisent 85 p. 100 des produits forestiers de la Colombie-Britannique.

Certaines remarques du Livre blanc ont une importance particulière pour le secteur de l'exploitation et l'abattage des bois de notre industrie. Par exemple: La proposition de payer automatiquement une prestation de trois semaines après une période d'attente de deux semaines aura comme conséquence que toute fermeture—pour

incendie, neige, ou pour toute autre raison—sera pour au moins deux semaines, à peu près toujours, parce qu'il n'y aura pas d'intérêt à retourner au travail. Dans les cas de fermetures pour cause d'incendie, les hommes ont toujours eu l'habitude d'attendre quelques jours dans l'espoir de voir arriver la pluie, mais, si les nouvelles propositions sont mises en pratique, les hommes partiront pour une durée d'au moins deux semaines.

On ne s'occupe pas des gains casuels pendant une période de chômage. Pendant les fermetures d'hiver nos compagnies ont besoin d'hommes pour déblayer les routes, et pendant les fermetures d'été pour incendies on a besoin d'hommes pour les patrouilles d'incendie; dans les deux cas les hommes sont alors des travailleurs occasionnels. Si ces gains casuels sont déductibles de l'assurance-chômage, ou s'ils affectent un homme dans son éligibilité de toucher l'assurance-chômage, il ne voudra pas travailler du tout.

Ce sont seulement deux exemples de situations dans lesquelles les règlements encourageront le chômage et augmenteront le coût de l'assurance.

Nous demandons instamment que des changements soient faits dans la Loi qui donneront une protection adéquate contre les rigueurs du chômage «bona fide», mais qui supprimeront les chances de profiter du fonds de chômage.

Sincèrement vôtre.

G. L. Draeseke.



# CONSEIL DES EMPLOYEURS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

20<sup>e</sup> étage, 1177 ouest, rue Hastings, Vancouver 110 (B.-C.)  
Le président: Frederick G. Peskett

Le 31 août 1970.

Monsieur le président et messieurs les membres du  
Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre  
et de l'immigration,  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario).

Messieurs:

Livre blanc: L'assurance-chômage au cours des années 70

Le Conseil des employeurs de la Colombie-Britannique désire exprimer l'inquiétude qu'il éprouve devant la conception fondamentale, mais aussi devant une grande partie des propositions contenues dans le Livre blanc sur l'assurance-chômage. Il est vrai que le régime actuel est dépassé et a été l'objet d'abus. Toutefois, les nouvelles propositions nous demandent d'entériner des modifications qui s'écartent considérablement d'une simple amélioration d'un régime d'assurance et s'engagent dans de nombreux domaines qui, à notre avis, relèvent plutôt de la compétence d'autres ministères.

Nous avons collaboré à la préparation de l'exposé présenté par la Chambre de commerce de Vancouver et souscrivons pleinement à son point de vue. Nous aimerions, toutefois, exposer brièvement quelques-unes des objections que nous soulevons contre les propositions énumérées dans le Livre blanc:

1. On dirait que le Livre blanc s'efforce avant tout de prôner une mutation du concept d'assurance à celui de bien-être social. Nous voyons dans ce processus un empiètement sur les fonctions dévolues à d'autres ministères.

2. Nous craignons une montée des frais pour le contribuable, vu que les dépenses administratives du régime proposé pourraient être très élevées. Toutefois, le manque de précisions sur l'aspect financier des propositions ne nous permet pas de faire plus que des suppositions à ce sujet.

3. Les dépenses qu'entraînerait pour le trésor fédéral le versement des prestations si le niveau du chômage dépasse 4 p. 100, pourraient atteindre des proportions énormes. Mais, une fois de plus, on ne nous fournit pas les données économiques qui nous permettraient de confirmer ou d'infirmer cette possibilité.

4. Le Livre blanc sur l'assurance-chômage propose des mesures qui empiètent sur le domaine de la réforme fiscale en levant un impôt déguisé sur des personnes appartenant à la population active qui ne bénéficieraient probablement pas des prestations prévues dans le régime.

5. Les propositions formulées dans le Livre blanc comprennent un programme d'entretiens en deux temps destiné à promouvoir les possibilités d'emploi. Sur avis du Conseil économique du Canada, on a créé en 1967 les Centres de main-d'œuvre du Canada afin de susciter une «politique de main-d'œuvre active» et de fournir l'orientation et tous les programmes et services qu'on peut y associer en vue de procurer le maximum de possibilités

d'emploi. C'est donc à dessein qu'on a dissocié les prestations d'assurance-chômage des perspectives d'emploi et l'on a bâti un réseau serré de Centres de main-d'œuvre du Canada dotés d'un budget énorme permettant d'administrer les programmes et services qui sont offerts. Il est vrai que l'entreprise n'a eu qu'un succès contestable, mais on pourra certainement résoudre le problème par l'amélioration des structures existantes dans le cadre des Centres de main-d'œuvre du Canada plutôt que par la création de nouveaux cadres?

6. En ce qui concerne la conception fondamentale du Livre blanc, nous attirons l'attention du Comité sur les déclarations de principe qu'on trouve dans les exposés de la politique du Gouvernement du Canada présentés lors de récentes Conférences fédérales-provinciales sur la Constitution. Ainsi, nous lisons par exemple:

(i) à la page 42 de «Le fédéralisme et l'avenir»:

«Notre quatrième proposition générale concernant la répartition des compétences a trait aux effets inévitables de l'activité de chaque gouvernement sur l'activité des autres. Cela s'applique tant aux programmes particuliers qu'à l'activité des pouvoirs publics dans sa totalité. Par exemple, les mesures de redistribution du revenu fédéral ont inévitablement un effet sur les programmes provinciaux de sécurité sociale, tandis que les politiques provinciales sur la mise en valeur des ressources affectent inévitablement le taux de croissance de l'économie nationale. De la même façon, l'utilisation globale, par toutes les provinces, de leur pouvoir de dépenser des fonds publics et de leur pouvoir d'emprunt affecte inévitablement les politiques fédérales en matière de fiscalité, de monnaie et de balance des paiements, tandis que les dépenses fédérales influent de diverses façons sur les politiques provinciales. Évidemment, le volume total de dépenses de chacun des deux ordres de gouvernement affecte les priorités de l'autre ordre.»

(ii) à la page 48 de «Le pouvoir d'imposer et la Constitution canadienne»:

«...A mesure que chacun des corps législatifs déciderait d'assumer de nouvelles responsabilités et de faire de nouvelles dépenses, il pourrait lever les impôts nécessaires pour les financer. Les contribuables détermineraient, dans leur double rôle d'électeurs du Parlement et d'une Assemblée législative, si les deux ordres de gouvernement augmentent ou diminuent leurs dépenses (et conséquemment leurs impôts) à un taux approprié.

De toute évidence, le citoyen a quelque difficulté à déterminer lequel des deux ordres de gouvernement est responsable d'une augmentation des impôts qu'il peut considérer trop prononcée. Ceci provient du fait que les deux ordres de gouvernement ont recours aux mêmes champs d'imposition. Il s'ensuit que les gouvernements eux-mêmes doivent prendre en considération le fardeau total des impôts que doit acquitter le contribuable, et non seulement les seuls impôts que chacun d'eux prélève. Afin de faire ceci d'une façon efficace, on doit d'abord étudier le niveau des dépenses et ensuite le niveau des impôts.»

(iii) à la page 12 de «Sécurité du revenu et services sociaux»:

«Le premier des deux éléments de la Constitution examinés dans ce document est la «sécurité du revenu»...

Ils se classent en deux catégories générales. Premièrement, il y a les régimes publics d'assurance-revenu, sou-

vent appelés assurance sociale, grâce auxquels les salariés s'assurent contre les pertes de revenu dues soit à la vieillesse ou l'invalidité (Régime des rentes du Canada et du Québec), soit à des accidents (Loi sur les accidents du travail), ou encore au chômage (assurance-chômage). Aux termes de ces régimes, l'employé, ou l'employeur pour le compte de l'employé, ou l'un et l'autre versent une fraction de leur revenu à une caisse d'assurance, et la caisse paie à l'employé des sommes qui «remplacent» son revenu—habituellement un pourcentage stipulé du revenu—lorsqu'il est blessé, en chômage, invalide ou en retraite.

En second lieu viennent les mesures de *soutien du revenu*, grâce auxquelles l'État soutient les revenus de quiconque a des enfants (allocations familiales et allocations aux jeunes), ou a dépassé un certain âge (sécurité de la vieillesse), ou a un revenu insuffisant pour vivre et faire vivre les personnes à sa charge (Supplément de revenu garanti, assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada).»

Les trois déclarations précitées concernant la politique du gouvernement fédéral démontrent à notre avis: —

(i) Que nous devons toujours garder à l'esprit la nécessité d'empêcher les doubles emplois, d'une part entre les programmes établis par les différents ministères fédéraux, d'autre part ceux qui relèvent des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

(ii) Que toute proposition relative à une nouvelle législation devrait nous donner une estimation, aussi bien des frais qu'entraînerait la mise en vigueur d'un tel programme, que de la disponibilité des fonds qui servirait à le financer.

(iii) Que les régimes d'assurance du revenu ont une portée nettement différente des mesures visant au soutien du revenu, mais que tous deux sont des éléments visant à la sécurité du revenu qui doivent être évalués comme faisant partie de tout le programme de bien-être social.

7. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social nous a avisés au cours d'un échange de lettres que les doubles emplois actuels en matière de prestations d'invalidité versées par le Régime de pensions du Canada et par les commissions provinciales des accidents du travail, et les autres possibilités de double emploi qui présentent les régimes et services relevant des deux niveaux de gouvernement, seront atténués par le jeu des propositions énoncées dans le Livre blanc sur la sécurité sociale qui va être déposé par le Gouvernement. On peut supposer que ces propositions seront suivies d'une législation qui concernera plusieurs ministères, notamment ceux de la Santé nationale et du Bien-être social, du Travail et des Finances.

On notera avec intérêt qu'il ressort de déclarations récentes attribuées au ministre du Travail, que celui-ci tiendra tête à tout groupe organisé qui s'opposera à la généralisation de l'assujettissement à l'assurance-chômage (Toronto, *Canadian Press*, 21 juin 1970). Par contre, le sous-ministre fédéral du Bien-être social a récemment laissé entrevoir qu'il n'était pas tellement partisan des régimes universels ne prévoyant aucune exception (*Financial Post*, 22 août 1970). En outre, M. Sharp aurait déclaré il y a deux ans, lorsqu'il était ministre des Finances: «Notre société devient de plus en plus prospère et bientôt l'abord universaliste de la sécurité sociale ne sera plus de mise; la prochaine étape sera plus sélective et plus efficace, s'attaquera aux secteurs difficiles» (*Vancouver Sun*, 18 juin 1970).

Nous sommes d'avis qu'il faudrait garder en suspens les propositions nouvelles contenues dans le présent Livre blanc consacré à l'assurance-chômage, pour pouvoir les étudier à la lumière des propositions présentées dans le Livre blanc plus important consacré au bien-être et à la sécurité sociale. Imposer un débat public sur le Livre blanc sur l'assurance-chômage au cours d'une période de deux mois d'été comprise entre la publication de deux importants Livres blancs consacrés respectivement à la réforme fiscale et à la sécurité sociale pourrait persuader le Canadien en cause qu'on le bouscule d'une manière inconvenante. Ce faisant, nous estimons qu'il n'est pas possible de juger de la valeur des propositions en matière d'assurance-chômage, comme elles devraient l'être, en fonction d'un programme d'ensemble de bien-être social.

Au total, nous nous inquiétons de ce que le Livre blanc sur l'assurance-chômage présente des propositions d'une portée considérable sans nous donner aucun détail des calculs dont il s'inspire. Nous craignons que beaucoup des propositions avancées risquent de provoquer des doubles emplois au sein des régimes actuels relevant des deux niveaux de gouvernement et pourraient ainsi être source de confusion et d'une forte augmentation des dépenses.

Nous nous faisons également des soucis de ce que le régime proposé ne semble pas en accord avec la conception explicite du gouvernement fédéral ni avec les extraits des documents sur la constitution dont il a été fait mention plus avant.

Par conséquent, nous prions le Comité avec insistance de bien vouloir exercer une extrême prudence lors de ses délibérations, afin de permettre au public canadien de participer plus complètement à la discussion sur les mérites du régime proposé.

Veuillez agréer, messieurs, l'assurance de notre plus haute considération.

Le président,  
F. G. Peskett



**APPENDICE «A-34»**

Fédération des pêcheurs de Terre-Neuve (Newfoundland Federation of Fishermen) Case Postale 5023 St-Jean (T.-N.)

Président, H. W. Taylor  
Secrétaire-général-Trésorier, P. J. Antle.

Le 24 août 1970

M. David Weatherhead, député  
Président du Comité permanent du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de l'Immigration  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ont.)  
Monsieur le Député,

Bien que nous ne présenterons pas de mémoire en tant que tel, et que nous ne nous présenterons pas devant le Comité du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, nous désirons porter à votre connaissance notre point de vue et nos observations relativement à l'assurance-chômage pour les pêcheurs.

Le premier alinéa de la page 18 du Livre Blanc intitulé «L'assurance-chômage au cours des années 70» indique que les travailleurs indépendants en sont exclus. La plupart des pêcheurs de Terre-Neuve, sinon la totalité, sont travailleurs indépendants. Toutefois, il est indiqué à l'alinéa trois de la même page, que les pêcheurs autonomes resteront assujettis à l'assurance-chômage, en attendant la mise au point d'un régime de stabilisation du revenu des pêcheurs, ou d'un autre programme.

Depuis que les pêcheurs ont été couverts par l'assurance-chômage, ce régime s'est révélé d'un grand secours à ceux d'entre eux qui ont eu la chance d'avoir suffisamment de timbres pour avoir droit aux prestations. Au cours des dernières années, on nous a parlé de régimes et de programmes projetés pour les pêcheurs, destinés à remplacer l'assurance-chômage, tels que l'assurance contre les pêches infructueuses, les suppléments de revenus, l'aide spéciale et bien d'autres programmes. Malheureusement, aucun de ces programmes n'a jamais vu le jour ou réussi à démarrer. Nous sommes donc assez sceptiques quant aux programmes annoncés, et nous préférons conserver ce que nous avons. En conséquence, nous nous opposons vigoureusement à l'exclusion des pêcheurs du régime d'assurance-chômage.

Nous n'ignorons pas que le Conseil des pêches du Canada s'est régulièrement opposé à l'assurance-chômage pour les pêcheurs, mais nous n'ignorons pas non plus que cette opposition n'est pas motivée par l'intérêt ou la considération qu'il témoigne aux pêcheurs, et qu'il est intervenu à la demande des grosses usines de pêche et des exploitants de petits chalutiers, pour des raisons purement égoïstes. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous nous opposons à ce que les pêcheurs soient exclus de la protection de l'assurance-chômage, mais nous aimerions voir apporter des modifications à la Loi sur l'assu-

rance-chômage, afin que soient supprimées certaines mesures discriminatoires à l'égard des pêcheurs.

Comme nous l'avons déclaré dans notre mémoire à la Commission Gill sur l'assurance-chômage en 1962, nous estimons que le pourcentage controversé de vingt-cinq pour cent établi pour le coût de la production, doit être supprimé. Les pêcheurs constituent le seul groupe de travailleurs auxquels il est appliqué, bien que les travailleurs dans d'autres métiers, par exemple les charpentiers, les peintres, etc, soient dans l'obligation d'acheter du matériel coûteux avant de pouvoir exercer leur métier, et cependant on autorise le calcul des cotisations et des prestations sur leur gains bruts, alors que dans le cas des pêcheurs, les cotisations et les prestations sont calculées sur soixante-quinze pour cent de leur revenu brut. Nous aimerions voir maintenu pour les pêcheurs qui salent leurs prises et les vendent à la fin de la saison, le système de division actuel. Nous aimerions voir la même procédure étendue aux pêcheurs qui vendent leur poisson frais. En vertu du présent régime, les pêcheurs qui vendent chaque jour leurs prises aux usines de traitement du poisson frais n'ont droit qu'à un timbre par semaine, quelle que soit l'importance ou la valeur de la prise. À l'inverse des autres travailleurs, les pêcheurs perdent quelquefois de nombreux jours et même des semaines de production par suite de tempêtes, de rareté du poisson certaines semaines, de pannes de moteur ou de matériel, etc, et sont par conséquent privés des timbres d'assurance-chômage, alors qu'au cours des semaines qui précèdent ou qui suivent ces événements, ils ont travaillé beaucoup plus que ce qui est nécessaire pour avoir droit aux timbres hebdomadaires.

Les pêcheurs de homard ont une production journalière mais doivent vendre à la convenance de l'acheteur ou du ramasseur, et en conséquence ces pêcheurs n'ont droit qu'à un timbre pour la semaine au cours de laquelle la prise est vendue, nonobstant le fait que la prise représente deux et quelquefois trois semaines de production. S'il était appliqué aux pêcheurs de homard ainsi qu'à ceux qui vendent d'autres genres de poisson frais, le système de la division égaliserait les chances et supprimerait la discrimination qui existe à l'égard de ces pêcheurs.

Si vous estimez que notre point de vue et nos observations relatifs à ce qui précède doit être porté à la connaissance du Comité permanent, nous vous saurions gré de bien vouloir lui communiquer la présente lettre.

Veuillez agréer, Monsieur le Député, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général,  
P. J. Antle

Copies:

L'honorable Jack Davis, député, ministre des Pêches et Forêts.

L'honorable Donald C. Jamieson, député, ministre des Transports.

## APPENDICE «A-35»

Conseil des relations patrons-ouvriers de l'Île-du-Prince-Édouard, Boîte postale 2000, Charlottetown Î.P.É.

28 septembre 1970

Directeur et Membres du  
Comité Permanent du Travail,  
de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration.  
Ottawa.

Messieurs,

Veillez trouver ci-joint une copie des observations faites au sujet des propositions contenues dans le Livre blanc sur l'Assurance-Chômage dans les années 70.

Sincèrement vôtre.

L. W. Brammer  
secrétaire.

23 septembre 1970.

Sujet: Régime proposé d'Assurance-Chômage.

A la suite d'une réunion du Conseil des Relations Patrons-Ouvriers de l'Île-du-Prince-Édouard tenue pour étudier les propositions du nouveau régime d'Assurance-Chômage, nous soumettons respectueusement nos observations à votre considération.

Au début, le Conseil a été unanime à approuver la philosophie qui inspire les nouvelles propositions et félicite le Gouvernement pour la façon réaliste avec laquelle il a reconnu ces besoins essentiels. Nous pensons que c'est faire un pas en avant non seulement de reconnaître ces besoins, mais encore de faire des propositions qui, une fois mises en œuvres, seront d'accord avec les vues modernes de la politique sociale et tous les changements techniques qui se produisent au Canada aujourd'hui.

Cependant, à l'issue de nos discussions, nous avons pensé que plusieurs suggestions pourraient vous être faites principalement pour renforcer certaines de vos propositions et, peut-être, pour vous demander de considérer quelques changements dans d'autres propositions.

(1) Nous sommes d'accord, unanimement, avec la nouvelle proposition d'un minimum de deux interviews pour

tous les demandeurs. Cependant nous pensons que c'est une situation où il est essentiel de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter et réduire les abus causés par les personnes perpétuellement en chômage, qui acceptent le chômage et l'assurance-chômage comme une façon de vivre habituelle et non comme une situation accidentelle.

(2) Contrairement à votre proposition de ne plus accorder de protection à la personne qui travaille pour elle-même, nous pensons que les personnes qui travaillent pour une affaire personnelle montrant de modestes profits devraient être l'objet d'une plus grande considération. Les petites affaires au Canada sont à peu près au nombre de 400,000. Laisser de côté ce petit groupe de personnes qui, souvent se sont placées dans une position peu stable, et dans de nombreux cas, avec beaucoup moins de bénéfices monétaires que les autres personnes qui travaillent pour un salaire fixe, semblerait contredire la déclaration faite dans le préambule des nouvelles propositions. «Un régime destiné à accorder à tous les Canadiens les chances et les récompenses émanant de notre société en voie de progrès.» En refusant à l'employé indépendant le droit de payer pour un régime qu'il désire, nous nous demandons si vous ne privez pas des centaines de travailleurs indépendants du désir de devenir indépendants et si vous ne les forcez pas à rentrer dans les rangs des travailleurs salariés.

La proposition de personnaliser les primes pour les employeurs qui ont une feuille de salaires dépassant \$78,000 par an favorisera sans doute certaines industries, et, dans ces conditions, nous sommes d'accord avec cette proposition. Cependant, nous pensons que cette proposition imposerait une injuste pénalité aux employeurs de l'industrie de la construction, aux constructeurs de routes et aux industries connexes. Les mises à pied dans ce genre d'emploi sont généralement indépendantes de la volonté de l'employeur, étant sujettes aux changements inattendus de climat. Donc, nous pensons que, au moment de déterminer la base de détermination de la personnalisation des primes, on devrait prendre en considération les différents types d'employeurs qui ne peuvent pas complètement contrôler ni stabiliser le nombre ou la forme de leurs mises à pied.



## APPENDICE «A-36»

Hôpital régional de Prince Rupert, 551 est, 5<sup>e</sup> Avenue,  
Prince Rupert (C.-B.)

Le 3 septembre 1970

Monsieur David Weatherhead, député,  
Président, Comité du travail, de la  
main-d'œuvre et de l'immigration de la  
Chambre des communes,  
Édifices du Parlement,  
Ottawa (Ontario).

Objet: Livre blanc sur l'assurance-chômage

J'ai lu le rapport consacré au Livre blanc sur l'assurance-chômage dans le numéro de juillet 1970 du *Canadian Hospital*. Puis-je vous faire part de quelques brèves remarques en ma qualité d'administrateur d'un hôpital de 100 lits.

En vertu de la convention collective conclue avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, nous-mêmes et les employés laïques liés par cette convention versons depuis quelques années des contributions à la Caisse d'assurance-chômage. Les mécaniciens de machines fixes, qui font l'objet d'une convention collective distincte conclue avec l'Union internationale des mécaniciens de machines fixes, versaient également des cotisations en participation avec l'hôpital jusqu'au moment où leur salaire a atteint l'ancien maximum prévu. Comme la part

payée par les employeurs a été classée par le Régime provincial d'assurance-hospitalisation dans la catégorie des dépenses exclues, il a été procédé à une rectification du paiement final des frais d'exploitation de l'hôpital. Toutefois, en réalité, l'hôpital a pu payer les dépenses grâce à des recettes d'exploitation exclues et a réussi à équilibrer son exploitation financière au cours des années '60. Par conséquent, l'adoption d'un régime d'assurance-chômage obligatoire et généralisé sera avantageuse pour notre hôpital ainsi que pour d'autres qui sont dans une situation semblable. Il n'y a que deux points sur lesquels il est de notre intérêt d'insister, et ce sont:

1. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent revoir leur ligne de conduite et admettre la cotisation versée à l'assurance-chômage par l'employeur comme dépense permise pour le calcul des bénéfices des hôpitaux en vertu du Régime provincial d'assurance-hospitalisation.

2. Le nombre d'assurés licenciés dont il sera tenu compte pour déterminer le barème des cotisations de l'employeur devrait uniquement prendre en considération les licenciements qui ont pour cause un acte de l'hôpital et non les mouvements spontanés qui atteignent un taux élevé, particulièrement en ce qui concerne le personnel infirmier et technique. Ce mouvement n'est pas dû à une réduction d'activités mais à l'envie de se déplacer de l'intéressé.

L'administrateur,  
Eric H. O'Dell.

## APPENDICE «A-37»

Mémoire de la Chambre de commerce de Regina à l'attention du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration, relatif à «l'Assurance-chômage au cours des années 70» Livre blanc sur l'assurance-chômage déposé par l'honorable Bryce Mackasey, ministre du travail. Septembre 1970.

### Introduction

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de présenter nos vues concernant les propositions de modification de la Loi sur l'assurance-chômage. La nécessité d'un remaniement profond du régime actuel qui lui permettrait de mieux répondre aux besoins des travailleurs canadiens se faisait sentir depuis longtemps.

Nous félicitons le gouvernement canadien d'avoir pris l'initiative de proposer des modifications. Nous le félicitons également d'avoir pris la décision de chercher à apprendre les vues des particuliers et des organismes non gouvernementaux avant de poser un acte législatif.

### Principes de l'assurance-chômage

Lorsque l'assurance-chômage a fait ses débuts au Canada, il y a près de 30 ans, elle avait pour objet d'accorder un secours financier aux travailleurs temporairement en chômage sans être en faute.

La Loi sur l'assurance-chômage primitive s'inspirait de principes d'assurance. L'élément risque était présent. Elle assurait les travailleurs contre la perte d'emploi temporaire et inattendue, non pas contre une interruption de travail inéluctable.

De temps en temps, au cours des années qui ont suivi, pour une raison ou pour une autre, le régime a subi des remaniements qui étaient plutôt des expédients incompatibles avec les principes d'assurance. À la fin, le résultat de ces ajustements est qu'il est devenu difficile d'admettre que le régime est un programme d'assurance.

La Chambre de commerce de Regina défend le point de vue que tout nouveau régime d'assurance-chômage devra s'inspirer de solides principes d'assurance, et nos recommandations refléteront cette position.

### Autres remarques

#### Réforme sociale—

La tâche de préparer le présent mémoire concernant les modifications à la Loi sur l'assurance-chômage a été rendue plus difficile en raison de notre ignorance des propositions qui seront énoncées dans le Livre blanc sur la sécurité sociale.

À notre avis, un ensemble unique, complet et coordonné, traitant les besoins sociaux comme un tout, est indispensable à la réalisation d'objectifs à long terme souhaitables et efficaces. La façon actuelle d'envisager le problème, par bribes, donne à penser que le gouvernement n'a pas de programmes bien définis.

On notera que, à cause de notre point de vue, nous ne limiterons pas nécessairement nos observations au domaine strict de l'assurance-chômage. Dans quelques cas, nos observations comprennent également un examen de l'application de l'assurance-chômage en rapport avec le domaine plus vaste des besoins sociaux.

### Privilege de travailler—

«D'après le sens que nous donnons actuellement à ce mot, le «travail» sera peut-être le privilège exclusif des innovateurs et des technocrates...» Cette assertion, que

nous trouvons à la page 9 du Livre blanc, est pour le moins pure conjecture et repose en fait sur un fondement peu solide. Les possibilités d'emploi n'ont-elles pas augmenté ces dernières années, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, malgré l'utilisation grandement accrue de machines automatiques et d'ordinateurs? Avons-nous réellement une raison de croire à un renversement de la tendance?

### Inventaire par ordinateur—

Si l'on veut arriver à une planification intelligente et efficace de la main-d'œuvre, il est essentiel qu'on fasse un inventaire des aptitudes de nos travailleurs. Ce recensement comprendrait ceux qui sont au travail tout autant que ceux qui sont en chômage et nous estimons qu'il devrait être effectué avant toute modification des conditions d'admission ou des prestations. La composition de la population active est complexe et le Livre blanc n'indique pas que cette réalité ait été mûrement pesée.

### Croissance économique—

Le succès d'un programme d'assistance sociale dépend essentiellement d'une croissance économique soutenue. Le Livre blanc en dit très peu à ce sujet.

Il est urgent de donner la priorité à des stimulants qui encourageront l'expansion économique. Lorsque plus de 600,000 Canadiens sont en chômage, étendre le champ d'application et augmenter les prestations d'assurance-chômage ne représente pas une solution de rechange acceptable à la création de possibilités d'emploi à long terme.

En réalité, nous traitons un symptôme de la maladie et non la maladie elle-même, en refusant de reconnaître l'importance de la croissance économique au succès des régimes de sécurité sociale.

### Généralisation—

Nous avons plus confiance en une approche sélective qu'en une approche généralisée des régimes d'assistance sociale, mais jusqu'à ce que ces programmes soient mis en vigueur, nous reconnaissons que la généralisation en matière d'assurance-chômage est souhaitable.

### Propositions qui ont notre appui

#### 1. Programme en cinq phases comportant deux entretiens personnels

Voilà une bonne proposition. Elle devrait apporter deux améliorations marquantes au régime actuel:

- (1) Réduire les abus à un minimum
- (2) Accorder aux chômeurs les conseils et l'orientation dont ils ont besoin pour retrouver un emploi plus rapidement.

Mais il faut être prudent. Pour qu'elles soient efficaces, les lignes de conduite énoncées dans cette proposition devront être appliquées avec zèle: les *préposés aux entretiens* devront être compétents.

#### 2. Coordination de programmes connexes

Nous appuyons complètement la proposition de coordonner l'assurance-chômage avec tous les programmes en rapport avec l'emploi et nous proposons qu'on étende cette coordination de manière à réunir en un seul organe administratif tous les ministères ou organismes fédéraux qui font des versements en argent pour des raisons d'opportunité économique ou de sécurité sociale. Cette intégration et ce regroupement réduiraient certainement les

possibilités d'abus qui chacun des programmes actuels présente en raison du manque de communication existant entre les divers organismes chargés de l'administration des programmes et diminueraient certainement également les lourdes dépenses que comporte l'administration des programmes.

Quels qu'en aient été les motifs, lorsqu'on a décidé il y a quelques années de séparer la Commission d'assurance-chômage du Service national de l'emploi, on n'a fait que rendre plus difficile un problème qui l'était déjà. On nous apprend que de toutes les personnes bénéficiant des prestations d'assurance-chômage qui retrouvent du travail, 20 p. 100 seulement obtiennent leur nouvel emploi par l'entremise des Centres de main-d'œuvre du Canada. Il nous semble absurde que la Commission d'assurance-chômage ne soit pas étroitement liée avec le Service de main-d'œuvre du Canada et qu'en réalité les deux ne relèvent même pas du même ministère fédéral. A notre avis, les tâches que remplissent ces deux organismes sont si intimement liées qu'elles sont pratiquement indivisibles. Nous estimons indispensable qu'il y ait un seul organisme coordonné qui s'occupe de l'assurance-chômage et de l'emploi. Si l'idée directrice du Livre blanc consiste à encourager les chômeurs à retourner au travail, il faut que les deux organismes soient très étroitement liés sinon complètement intégrés. C'est également souhaitable du point de vue de la prévention des abus en matière d'assurance-chômage. Les fonctionnaires de l'assurance-chômage ont plus de facilité pour vérifier si l'assuré qui demande des prestations d'assurance cherche du travail ou refuse des propositions d'emploi, etc., lorsque les services qui traitent de l'assurance-chômage sont fusionnés avec ceux qui s'occupent de l'emploi.

### 3. Abolition des prestations spéciales pour employés saisonniers

Nous appuyons cette proposition car elle est conforme aux principes d'assurance. De nombreuses personnes qui n'appartiennent pratiquement pas à la population active perçoivent des prestations en vertu de cette disposition du régime actuel.

### 4. Augmentation des prestations

Nous sommes d'accord avec cette proposition, mais moyennant une mise en garde: nous ne croyons pas qu'on puisse augmenter les prestations de chômage au point qu'elles couvrent toutes les dépenses des chômeurs sans les rendre tellement élevées qu'elles diminueront l'envie de retourner au travail. Toutefois, nous estimons qu'il faudrait permettre à un bénéficiaire de gagner en plus de ses prestations un montant égal à la différence entre le salaire qu'il touchait immédiatement avant de tomber en chômage et le montant qu'il perçoit sous forme de prestation. Nous estimons qu'il faut récompenser et non pas pénaliser l'esprit d'initiative du bénéficiaire qui s'efforce de subvenir aux besoins de sa famille.

### 5. Tarification fondée sur l'expérience

Nous admettons qu'elle a pour objet d'augmenter la stabilité des structures d'emploi. Au début, cette proposition pourra diminuer les possibilités d'emploi vu que les employeurs hésiteront à engager du personnel supplémentaire à titre temporaire. Ils auront l'alternative de préférer faire faire des heures supplémentaires à leurs employés ordinaires.

Il faudrait rédiger cette proposition de manière à protéger les employeurs contre des arrêts de travail indépen-

dants de leur volonté. Nous pensons par exemple aux arrêts dues à des conditions saisonnières et au cas des employeurs tiers lésés par des grèves et des lockouts.

### 6. Prestations impossibles et cotisations déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu

La proposition a notre appui.

### 7. Versement de prestations visant trois semaines

Nous estimons que la proposition de donner des prestations visant une période de trois semaines au chômeur qui retourne au travail dans les cinq semaines suivant le moment où il est devenu admissible constitue une mesure d'encouragement souhaitable et nécessaire.

### 8. Intégration des cotisations d'assurance-chômage et de l'impôt sur le revenu

A notre plein appui.

### Propositions qui n'ont pas notre appui

#### 1. Périodes de travail donnant droit aux prestations

Les conditions d'admission existantes et proposées qui comprennent un élément de huit semaines de cotisations au cours de la dernière année ne présupposent pas une activité suffisante. Des prestations seront versées à des travailleurs marginaux et certains d'entre eux peuvent choisir de rester en marge du marché du travail pour bénéficier d'un revenu qui leur est presque garanti. Nous estimons qu'une période de quinze semaines viendrait mieux.

#### 2. Durée maximum des prestations

A notre avis, la période de prestations qui peut atteindre un maximum de 51 semaines est trop longue. Nous croyons qu'un état du chômage dépassant six mois dénote que le problème est plutôt de nature sociale et requiert une solution différente.

#### 3. Prestation de grossesse

Cette proposition n'est pas conforme à des sains principes d'assurance. Nous considérons qu'une femme qui est enceinte s'est retirée du marché du travail de son plein gré et ne souffre donc pas de la perte d'emploi inattendu contre laquelle doit la protéger l'assurance-chômage, selon l'intention originale de ceux qui l'ont créée. S'il existe un besoin réel en ce domaine, ce dont nous doutons, l'aide financière devrait provenir de quelque autre source.

#### 4. Prestations de maladie

Cette proposition n'est pas non plus conforme aux principes d'assurance. Lorsqu'une personne est malade, elle n'est pas capable de travailler ni disponible pour travailler. Au cas où une aide financière s'impose, il faut qu'elle provienne d'une autre source plus appropriée.

#### 5. Prestations de retraite

Le seul mérite de la proposition est qu'elle constitue une amélioration par rapport au régime actuel. Toutefois, nous ne pensons pas que les prestations de retraite doivent provenir de la caisse d'assurance-chômage.

Qu'est-ce qui empêchera une personne âgée de 65 ans ou plus de toucher des prestations d'assurance-chômage pendant 51 semaines, aux termes de la nouvelle proposition, au lieu de choisir le Régime de pensions du Canada?

Elle toucherait bien davantage au titre de prestations de chômage qu'elle ne recevrait du RPC.



Cette possibilité constitue un autre exemple des motifs pour lesquels nous insistons pour que tous les régimes connexes soient coordonnés au sein d'un organisme administratif unique.

#### Conclusion

Dans le présent mémoire, nous nous sommes intéressés non seulement aux qualités d'un bon régime d'assurance-chômage à l'intention des chômeurs aptes au travail, mais également, jusqu'à un certain point, à des aspects plus généreux de la sécurité sociale. A ce propos, nous nous félicitons d'avoir bientôt l'occasion d'étudier le Livre blanc sur la sécurité qui, à ce que nous comprenons, sera publié dans les prochains mois, et d'exposer notre point de vue à son sujet.

Nous nous sommes efforcés de nous montrer objectifs et exprimons le vœu que le nouveau régime pourvoie au mieux aux besoins des Canadiens, lorsqu'il entrera finalement en vigueur.

Nous vous remercions une fois de plus de nous avoir donné l'occasion de présenter le mémoire.

Respectueusement,

Le président de la  
Chambre de commerce de Regina,  
Orris J. Keehr.  
Le président du  
Comité des affaires publiques,  
R. H. Allan.  
Fait à Regina (Saskatchewan), le 30 septembre 1970.



## APPENDICE «A-38»

United Community Services du grand Vancouver. Commentaires sur le Livre blanc sur l'Assurance-Chômage en ce qui concerne ce qui se rapporte au «Revenu garanti ou travail garanti».\*

Les principes et propositions les plus importantes de ce Livre blanc font écho à de nombreuses recommandations de notre rapport:

- (1) Grande insistance sur les mesures à prendre pour aider les chômeurs à reprendre leur place sur le marché du travail, au lieu d'une simple assurance d'une aide pécuniaire.
- (2) Augmentation des prestations, accordées plus sur la base des besoins que sur la longueur de temps passée au travail.
- (3) Extension de l'assurance en supprimant le plafond de salaire de \$7,800 et en incluant de nouvelles catégories de travailleurs.
- (4) Réduction du gaspillage de prestations en éliminant les prestations saisonnières et en taxant les prestations d'assurance. C'est une excellente chance de voir quelle influence ces changements auront sur les caractéristiques de ceux qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage, et nous aimerions qu'une étude commence immédiatement sur la situation «avant et après».

Les recherches faites par les «United Community Services» résumées dans le rapport sur «Revenu Garanti ou Travail Garanti» sont d'accord avec le Livre blanc sur la déclaration suivante:

«les gouvernements provinciaux et locaux ne peuvent pas, par eux-mêmes, contrôler les forces qui causent le chômage; pour cela il faut tout un éventail de mesures économiques associées avec une nation-mesures fiscales, monétaires, commerciales, balance de paiements, administration de la dette publique etc...»

La proposition de faire «l'inventaire calculé de tous les chômeurs» en terme d'âge, d'éducation et d'occupation etc. est en accord avec «l'analyse complète de toutes les ressources humaines inutilisées» que nous recommandons, mais ne va pas assez loin. Nous recommandons que, en deuxième lieu, l'inventaire inscrive ceux qui ont besoin de subsides sous une forme quelconque. Le présent système classe les gens en personnes «employables» et «non employables». Cette classification nous semble tout à fait injustifiée. Nous avons besoin d'une déclaration définitive, en employant tous les outils à notre disposition, de tous les citoyens qui peuvent contribuer utilement au développement du pays, mais qui jusqu'à maintenant ne le font pas. Le résultat montrera un «continuum» d'un niveau de contribution de zéro à un point où le besoin de compensation n'est que passager. Quelle proportion de ce «continuum» est «employable» à un moment donné dépend du tempo de l'activité économique à ce moment.

Pour développer un éventail de chances d'emplois constructifs pour ceux qui peuvent travailler, il faudra employer les plus grandes ressources d'imagination dans les secteurs public et privé. Notre rapport, commentant sur la Loi pour encourager le développement régional, remarque que:

«C'est un principe valide d'encourager l'expression industrielle par des concessions d'impôts ou d'autres mesures fiscales, mais la politique devrait se faire autour des hommes et non des lieux.»

Un programme supplémentaire d'emplois publics est clairement nécessaire; il y a beaucoup de besoins urgents—par exemple dans le contrôle de la pollution—et les citoyens pourraient vraiment rendre service à leurs concitoyens tout en gagnant leur vie d'une façon adéquate. On ne devrait pas s'attendre à voir travailler certains secteurs de la société—par exemple les mères avec des jeunes enfants, les handicapés, les vieux—et ils devraient avoir le droit à un niveau de compensation adéquat. Néanmoins, il est important que des chances d'emplois leur soient ouvertes.

Le Livre blanc fait un grand pas dans la direction indiquée dans notre rapport: à savoir que si les Canadiens ne peuvent pas obtenir un emploi payant un salaire suffisant pour vivre, ils ont le droit de recevoir une compensation adéquate. La responsabilité réciproque du citoyen et de son gouvernement est clairement établie. Cependant, le succès ou l'échec du régime proposé dépend de la CRÉATION DE CHANCES DE TRAVAIL CONVENABLES. Le Ministère de la Main-d'œuvre a été gêné par le tempo général de l'activité économique pour placer les individus; les conseils et l'éducation deviennent des farces s'il n'y a pas de chance de trouver un emploi.

Pour répartir les ressources d'une manière efficace, il faudrait suivre un programme d'action:

- (1) compiler un inventaire de toutes les ressources humaines inemployées;
- (2) analyser les résultats et formuler des politiques économiques capables de créer des chances d'emplois;
- (3) développer un système pour accorder efficacement l'offre et la demande, en fournissant l'entraînement quand il est nécessaire.

Malheureusement le Livre blanc n'établit pas cette séquence logique d'actions. Sa façon d'aider l'individu pour le réabsorber dans le marché du travail est de le motiver et de le référer aux «services appropriés».

«Consternation» est le seul mot qui puisse décrire notre réaction à la fonction de conseiller proposée dans le nouveau régime d'Assurance-chômage, telle qu'elle est décrite à la page 26 du Livre blanc:

«Des entrevues auront lieu à deux moments de la prestation en cours. Le but de ces entrevues sera d'aider le demandeur à trouver des moyens d'améliorer sa situation.

Les entrevues aideront à diagnostiquer le problème de la personne intéressée, à la «motiver» dans sa quête d'un emploi et à la conseiller et la diriger vers les services du gouvernement qui pourront l'aider. Les résultats des entrevues devraient aider les individus à diriger leurs efforts dans la bonne direction et servir de base à la réalisation d'autres programmes du gouvernement... Les entrevues auront pour but principal d'aider l'individu. Cependant, elles serviront aussi à identifier les gens qui ne devraient pas recevoir de prestations de chômage.»

Cette proposition perpétue et renforce les mythes que notre rapport critiquait dans les organisations actuelles, à savoir que:

- a) les entrevues personnelles constituent une méthode efficace de détecter les fraudes. Des techni-

\* «Revenu garanti ou travail garanti». Rapport publié par les «United Community Services» du plus Grand Vancouver en avril 1970.

ques beaucoup plus sophistiquées sont nécessaires. Les entrevues personnelles pour détecter les fraudes dans l'assurance-chômage ne se justifient pas économiquement mieux que les entrevues personnelles pour détecter les fraudes dans les déclarations d'impôts sur le revenu.

b) le rôle d'aide et de «détecteur de fraudes» peut être effectivement combiné. Une expérience analogue dans la sphère du bien-être social a montré que celui qui est questionné tend à sentir le rôle d'investigateur de celui qui le questionne.

c) «conseiller» et «motiver» sont les facteurs-clés permettant au chômeur d'être absorbé de nouveau sur le marché du travail. Les facteurs-clés sont les chances d'emplois et l'éducation nécessaire pour obtenir et garder ces emplois.

Nous critiquons le fait que le Livre blanc attache tant d'importance à la coordination plutôt qu'à l'intégration entre les ministères du gouvernement; le résultat ne peut être qu'une augmentation et non une réduction du chevauchement de certains unités administratives. Par exemple, comment pourrait-on différencier le rôle des gens qui dirigerait les interviews pour l'assurance-chômage de celui que jouent les conseillers de la main-d'œuvre du Canada?

C'est donc instamment que nous demandons au Gouvernement fédéral d'intégrer les fonctions appropriées des bureaux de l'assurance-chômage du Canada et de la Main-d'œuvre du Canada pour éviter les duplications dans

(1) la compilation d'un inventaire des ressources humaines inemployées et dans

(2) l'entrevue de ces personnes en ce qui concerne leur expérience en vue d'un emploi et la possibilité de leur éducation pour cet emploi.

Mais un programme d'analyse et d'éducation ne peut avoir de succès que si l'on peut trouver un emploi. Donc, on doit aussi intégrer le service du ministère de l'Expansion économique régionale. LA COORDINATION ENTRE PLUSIEURS MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT NE PEUT, PAR ELLE-MÊME, AMENER À FAIRE COÏNCIDER EXACTEMENT LA QUANTITÉ INUTILISÉE DU TRAVAIL AVEC LA DEMANDE.

On doit pousser encore plus loin le principe de l'intégration. Quelle justification y a-t-il à référer des personnes employables aux bureaux d'aide sociale parce que leurs prestations de chômage sont terminées et parce

qu'il n'y a toujours pas de travail à leur donner? Ou parce que la taille de la famille rend nécessaire une augmentation d'indemnité? Des duplications de ce genre sont une cause de gaspillage et amoindrissent l'individu.

Nous demandons donc au Gouvernement fédéral de persuader les Gouvernements provinciaux de permettre aux travailleurs du ministère du Bien-être social de travailler également dans les bureaux d'assurance-chômage, pour éviter que les investigations des personnes employables se fassent deux fois et coûtent plus cher qu'elles ne le devraient. Une simple déclaration de besoins établirait l'éligibilité, et les mêmes techniques de détectations de fraudes serviraient dans les deux bureaux.

On référerait l'individu au service social, s'il était évident que des problèmes personnels ou sociaux affectaient sa capacité d'obtenir ou de garder un emploi.

Il est évidemment très désirable de coordonner les propositions contenues dans le Livre blanc avec d'autres services qui n'ont pas besoin d'être intégrés dans ces propositions mais sont néanmoins affectés par elles. Par exemple, personne ne discute la proposition suivant laquelle ceux qui sont temporairement en chômage soit pour raisons de maladie soit pour raisons de grossesse devraient pouvoir toucher des prestations de chômage cumulées. Mais alors, de nombreuses difficultés administratives se posent. Quel degré de maladie veut dire malade? Comment définir «maladie» par opposition à «handicap»? Est-ce que le nouveau système chevaucherait ou éliminerait les nombreux systèmes privés qui existent actuellement? Quels seraient ses rapports avec les prestations sous le Régime de pension du Canada avec celles des indemnités aux travailleurs?

Ce sont de telles considérations qui nous ont conduit à conclure dans notre rapport que: «À long terme, la consolidation des programmes assurera à tous les Canadiens un revenu adéquat, qu'ils puissent travailler à temps complet, à temps partiel, ou pas du tout. L'intégration de tous les programmes assurerait le maximum d'efficacité et d'économie».

À court terme, cependant, des réformes de base sont urgentes et possibles. Le Livre blanc constitue un pas immédiat et excitant vers le but de «travail ou indemnité de soutien adéquate» pour tous les Canadiens. Nous espérons que nos commentaires aideront à empêcher l'administration proposée de devenir une autre bureaucratie bien intentionnée, mais fragmentée et par là même sans pouvoir.

14 septembre 1970.



## APPENDICE «A-39»

Vancouver Board of Trade, 500-1177 W. Hastings St.,  
Vancouver 1, B.C.

Le Président et les Membres du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration,  
Chambre des communes, Ottawa.

Messieurs: Réf: Livre blanc «L'assurance-chômage dans les années 70»

Nous avons étudié avec grand intérêt les idées et propositions exposées dans le Livre blanc présenté par le ministre du Travail. A cause des limitations de temps et le manque de données disponibles concernant les implications économiques, nous sommes contraints de confiner les remarques suivantes à ce que nous pensons être quelques-uns des points les plus importants.

## Philosophie et principes

Le Livre blanc se propose d'énoncer une philosophie avec laquelle aucun Canadien de bon sens ne pourrait, dans ses grandes lignes, être en désaccord.

## Il déclare par exemple:

«Le gouvernement canadien veut promouvoir une politique sociale qui bâtisse un pays non pas seulement pour le progrès mais pour les gens: des gens qui doivent être adéquatement nourris; dont il faut satisfaire le potentiel; dont les enfants doivent être bien éduqués; des gens qui doivent avoir des distractions et des loisirs et surtout des gens qui doivent avoir des emplois.»

La Chambre de commerce de Vancouver ne dispute pas cette déclaration. Autant que possible, ceci devrait être le but de tout Canadien.

Malheureusement, le gouvernement continue ainsi:

«on peut facilement concevoir que dans 30 ou 40 ans, on abordera le sujet du travail et l'emploi d'une toute autre façon. Les machines et les ordinateurs auront sans doute à ce moment-là libéré l'ensemble de la population pour des activités maintenant plutôt considérées comme «loisirs» que comme «travail». «Travailler» ainsi que nous le concevons actuellement, sera peut-être un privilège seulement réservé aux innovateurs et aux planificateurs, et «l'éthique de travail» qui a caractérisé notre jeune nation de pionniers sera peut-être remplacée en débouchant dans le vingt et unième siècle post-industriel. Personne ne sait vraiment jusqu'à quel point une société repensera un concept aussi établi et aussi nécessaire aujourd'hui que celui de l'assurance-chômage.»

C'est le mauvais augure impliqué dans des déclarations de ce genre tout au long du Livre blanc joint aux limites de temps placées aux requêtes pour un dialogue avec le public canadien qui pousse notre Chambre à recommander au gouvernement d'user de prudence dans l'étude de ces propositions et dans l'introduction de la législation qui suivra.

## Un Plan d'assistance sociale?

Bien que traitant ostensiblement d'assurance-chômage, les propositions vont bien au delà des principes de base d'un plan d'assurance. En fait, les auteurs du Livre blanc utilisent le terme «Soutien du revenu» et présentent ainsi leur opinion:

«Ce pays croit au moins autant en une distribution équitable de notre richesse nationale et à la réalisation des espoirs et du potentiel de tous ses citoyens». Cette philosophie est présentée comme une «nouvelle théorie sociale basée sur les exigences changeantes de la société».

C'est à ce moment-là que nous commençons à questionner le Livre Blanc et les propositions qu'il contient. On ne demande pas seulement au public canadien de considérer les mérites des changements apportés à l'Assurance-Chômage. On lui demande aussi de porter un jugement de valeur sur des déclarations philosophiques très larges. Que le Livre Blanc contienne ce mélange de buts est déplacé. Il apparaît que ce n'est pas un Livre Blanc sur L'Assurance-Chômage mais un instrument social d'une toute autre portée. L'incongruité est aggravée par le manque d'information fondamentale sur laquelle on puisse baser un jugement économique ou philosophique et par l'indication qu'un autre Livre Blanc sur le Maintien du Revenu (non pas «le Soutien du Revenu») est en cours de préparation.

## Conséquences économiques et coûts

Le Livre Blanc omet notamment les données financières essentielles à une analyse économique correcte. Il est donc difficile pour le lecteur de juger si les propositions sont vraiment basées sur une analyse prudemment pensée et bien définie.

Un lecteur attentif nous a indiqué que:

a) le rôle du gouvernement sera plus grand dans les affaires de par nature une fonction du secteur privé;

b) le gouvernement fédéral prendra en charge tous les aspects de l'administration et du contrôle de l'Assurance-Chômage sous le déguisement d'un pouvoir fiscal nécessaire.

c) Un transfert accru inutile des ressources nationales vers le secteur public en résultera.

Par exemple, les propositions déclarent que le trésor fédéral payera le coût additionnel total des indemnités chaque fois que le chômage dépassera le taux annuel moyen de 4 p. 100. Au cours des 5 dernières années s'arrêtant le 1<sup>er</sup> juillet 1970, le taux national de chômage a été les deux tiers du temps au-dessus de 4 p. 100. Cela pourrait revenir en des coûts annuels égaux à \$400 millions pour chaque augmentation de 1 p. 100 du chômage, en supposant des paiements de \$100 par semaine pendant 51 semaines. Pourtant le Livre Blanc ne donne aucune prévision de coût potentiel.

## Principe d'universalité

L'universalité de la protection qui ajoutera plus d'un million de nouveaux membres au plan est seulement valable pour faciliter l'administration et la perception si tel était le cas.

Le pauvre et le défavorisé au Canada a besoin d'une aide stimulante mais d'abord de politiques destinées à stimuler et à élargir l'économie et de ce fait multiplier le nombre d'emplois disponibles. Un plan d'assurance devrait être basé sur des principes d'assurance. L'aide gouvernementale aux moins fortunés devrait être, autant que possible, une charge directe pour le trésor fédéral comme une mesure d'assistance sociale.

### Indemnités proposées

a) Chômage—Nous sommes d'accord avec le principe de rapporter les indemnités imposables aux contributions que l'on peut déduire des impôts. Pourtant la proposition de payer une somme globale pour trois semaines pourrait être sujette à des abus.

b) Maladie et grossesse—Ces indemnités projetées marquent une déviation majeure du concept de base de l'Assurance-Chômage, c'est-à-dire qu'il devrait être un moyen de fournir un revenu aux membres de la force ouvrière en bonne condition physique pour lesquels il n'y a pas d'emplois disponibles. Il y a assez de contradictions dans ce Livre Blanc pour avancer qu'il existe une importante duplication des services gouvernementaux. Malgré le but admirable de réunir ces propositions avec le régime des rentes du Canada et du Québec, la loi des Accidents du Travail etc. nous pensons que la duplication ne peut pas être évitée. Au mieux, la charge administrative deviendra coûteuse.

Nous sommes également particulièrement préoccupés de l'interférence possible, en tant que tiers, des procédures de négociations employeur-employé admises. Des plans privés procurant une pension en cas d'invalidité sont maintenant disponibles par contrats de syndicats et autres programmes d'indemnités fournis par l'employeur. La législation du Travail appartient, dans la plupart des cas, à la juridiction provinciale et il se trouve qu'il a été donné peu de considération à des conflits d'intérêt possibles entre les différents niveaux de gouvernement.

c) Retraite—Bien qu'il apparaisse comme un essai d'élimination d'un abus majeur actuel, un paiement de trois semaines d'assurance-chômage sera un encouragement insuffisant pour décider les gens à prendre leur retraite auprès des régimes de rente du Canada et du Québec. Sous le plan d'Assurance-Chômage projeté on pourrait s'assurer encore d'un revenu supplémentaire en sollicitant des indemnités d'Assurance-Chômage plutôt que d'obtenir une rente d'après les régimes du gouvernement.

d) Employés saisonniers et temporaires ou intermittents—Une distinction devrait être faite entre emploi temporaire ou intermittent et emploi saisonnier.

1. Temporaire ou intermittent (Ceux qui n'ont pas l'intention de faire partie de la force ouvrière à temps complet). Il y en a beaucoup au Canada qui travaillent d'une façon intermittente, par exemple dans l'industrie du bâtiment, dans l'industrie de la pêche et l'agriculture, en sachant parfaitement et avec l'intention qu'un tel emploi ne se prolongera pas au delà d'une durée de trois mois. Dans d'autres industries, telles la vente au détail, certaines personnes désirent travailler seulement un ou deux jours par semaine comme revenu à temps partiel. Les propositions du Livre blanc semblent fournir des indemnités à ces personnes qui choisissent de prendre un emploi temporaire ou intermittent. Dans ces conditions il semble abusif qu'elles puissent être éligibles à des indemnités d'assurance-chômage ou au moment de mise à pied ou au début de la période de l'emploi suivant si elles n'ont travaillé que 8 semaines.

Nous recommandons que la période minimum pour être éligibles aux indemnités et cotisations soit de 15 semaines durant les douze derniers mois.

2. Saisonnier (Il y a beaucoup de gens engagés dans des emplois soi-disant «saisonniers» qui s'attendent généralement à gagner leur paye ou salaire annuel total en moins d'un an). Nous sommes d'accord que l'imposition des indemnités payées à ces travailleurs «saisonniers» permanents devrait, dans une certaine mesure, annuler l'anomalie apparente quand on compare ce groupe à ceux qui travaillent douze mois par an. Pourtant le groupe «saisonnier» bénéficiera toujours d'une retenue après impôt d'une grande partie de leurs indemnités d'assurance-chômage. Ceci continuera à être une source d'abus répétés à moins qu'un plafond ne soit établi au delà duquel aucune indemnité ne sera payée.

### Évaluation de l'expérience

Nous croyons que la base pour assurer le succès d'une «évaluation de l'expérience» est illusoire. Dans de nombreuses industries, le roulement des employés n'est nullement contrôlable par la direction. Par exemple la nature de l'industrie de la pêche, de l'industrie du bâtiment où la force ouvrière est de par nature mobile et dans d'autres industries telles l'agriculture où le travail est lié aux saisons ou la vente au détail où on embauche un personnel temporaire pour des périodes d'achats maximum.

Dans la fabrication, les considérations de marchés et la productivité sont deux facteurs importants dans la prise de décision d'exploitation qui annuleront tout stimulant pour une stabilisation de la force ouvrière par un programme d'évaluation de l'expérience.

### Administration

Le concept des interviews pour conseiller les gens a du mérite. Cependant, si la Commission adhérerait strictement à la proposition des deux interviews, le coût additionnel pourrait être astronomique. Nous doutons vraiment beaucoup qu'on puisse obtenir un nombre suffisant de conseillers suffisamment qualifiés pour faire un travail compétent. Il est hautement théorique de supposer que par le seul conseil et sans aller jusqu'à la mobilité forcée, des emplois et des stages spéciaux puissent être obtenus dans un temps raisonnable pour tous ceux qui deviennent chômeurs. Il est douteux qu'une procédure de continuation implicite dans le deuxième interview affectera de nettes épargnes pour l'économie.

Nous croyons que certaines analyses du coût anticipé de cette charge administrative devraient être entreprises et publiées et que, tout au moins, les coûts administratifs additionnels résultant d'un taux de chômage national supérieur à 4 p. 100 soient à la charge des revenus généraux.

### Résumé

Le Livre blanc présente une proposition contestable destinée à redistribuer des revenus parmi les Canadiens plutôt qu'une présentation d'un plan amélioré d'Assurance-Chômage.

Beaucoup plus de données financières et économiques doivent être mises à jour. Sans cette information, aucune analyse constructive des conséquences économiques de



ces lignes de conduite sur l'individu, sur les affaires et sur tous les niveaux de gouvernement n'est possible.

Nous prions donc votre Comité d'exercer la plus grande prudence dans ses délibérations et de considérer attentivement la création d'un précédent et la philosophie

potentiellement destructive d'inclure une forme d'assistance sociale dans un plan d'Assurance-Chômage.

Je vous prie de croire à mes sentiments distingués

E. W. Disher,  
Président.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, October 29, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 7

Le jeudi 29 octobre 1970

Président: David Weatherhead

Gouvernement  
Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Labour, Manpower and Immigration

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Respecting the White Paper  
on Unemployment Insurance

Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970



STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

and Messrs.

Alexander  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne

Francis  
Goode  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

et Messieurs

MacEwan  
McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy

Paproski  
Perrault  
Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, October 29, 1970.  
(10)

[Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 10.10 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Broadbent, Caccia, Cullen, Dionne, Francis, Goode, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Also present:* Mr. Ritchie, M.P.

*Witnesses:* From the *Unemployment Insurance Commission*: Messrs. J. M. DesRoches, Chief Commissioner; D. J. Steele, Director General Planning; L. St-Laurent, Chief of Agency Liaison; D. R. Allen, Director Policy Formulation; J. L. B. LaRose, Actuary, Department of Insurance.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman introduced Messrs. DesRoches, Steele, St-Laurent, Allen and LaRose to the members of the Committee.

Mr. DesRoches and his officials elaborated upon some of the documents which had been tabled earlier.

Following each reference to a document, the members of the Committee questioned to witnesses.

On motion of Mr. Broadbent,

*Resolved:* That the documents tabled by Mr. DesRoches, Chief Commissioner of the Unemployment Insurance Commission, on Unemployment Insurance in the 70's, tabled in English and in French, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

These are:—

1. Non-Deferrable Expenses (*See Appendix A-40*)
2. Self Adjusting Features (*See Appendix A-41*)
3. Administration Costs (*See Appendix A-42*)
4. Combined Effect on Proposed Coverage, Contribution and Benefit Provisions on Wages and Salary Earners in \$7,800—\$12,000 Income Range (*See Appendix A-43*)
5. Employers Rights to Review and Appeal (*See Appendix A-44*)
6. Explanation of Lower Contribution Rates (*See Appendix A-45*)
7. Coverage of Self Employed Persons (*See Appendix A-46*)
8. Introduction of Benefits for Sickness in the Current Act (*See Appendix A-47*)

At 12.00 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3.30 p.m. this afternoon.

## PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 29 octobre 1970  
(10)

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 10 h ce matin. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Broadbent, Caccia, Cullen, Dionne, Francis, Goode, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg-Nord-centre*), Perrault, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Autre député présent:* M. Ritchie.

*Témoins:* De la *Commission d'assurance-chômage*: MM. J. M. DesRoches, commissaire en chef; D. J. Steele, directeur général de la planification; L. St-Laurent, chef de la liaison; D. R. Allen, conseiller économique; J. L. B. LaRose, actuaire, Département des assurances.

Le comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente MM. DesRoches, Steele, St-Laurent, Allen et LaRose aux membres du comité.

M. DesRoches et ses collègues font une étude plus détaillée de certains documents déposés plus tôt.

Après chaque renvoi à un document, les membres du comité interrogent les témoins.

Monsieur Broadbent propose, et il est

*Résolu:*—que les documents déposés en anglais et en français par M. DesRoches, commissaire en chef de la Commission d'assurance-chômage, sur l'assurance-chômage au cours des années 70, soient imprimés en appendices aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.

Voici ces documents:—

1. les dépenses inévitables (voir appendice A-40)
2. Conditions essentielles s'adaptant d'elles-mêmes (voir appendice A-41)
3. Frais d'administration (voir appendice A-42)
4. Effet combiné du champ d'application, des cotisations et des dispositions du régime proposé à l'égard des personnes qui gagnent de \$7,800. à \$12,000. par année (voir appendice A-43)
5. Droit des employeurs—révision et appel (voir appendice A-44)
6. A quoi faut-il attribuer la réduction du taux des cotisations? (voir appendice A-45).
7. Assujettissement des travailleurs indépendants (voir appendice A-46).
8. Introduction des prestations de maladie dans les dispositions de la loi actuelle (voir appendice A-47).

A 12 h de l'après-midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi.

## AFTERNOON MEETING

(11)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reconvened at 3.42 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Norfolk-Halldimand*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Turner (*London East*), Weatherhead—(9).

*Witnesses: From the Unemployment Insurance Commission:* Same as this morning's meeting.

The Committee resumed its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman welcomed the witnesses and invited Mr. DesRoches to continue with his explanations of the remaining documents, which were tabled in the morning.

The members questioned the witnesses on the contents of each of the documents.

Mr. DesRoches agreed to provide the Committee with the following information:—

1. Breakdown of the costs for each factor which offsets the increased benefit rates.
2. Increase in costs if higher benefit rates are paid for those earning less than \$69 per week.
3. Government share if paid after 1 per cent, 2 per cent and 3 per cent unemployment rate in the country.

At the conclusion of questioning, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked the witnesses for their appearance.

At 5.22 o'clock p.m. the Committee adjourned until 10.30 o'clock a.m., Tuesday, November 3, 1970.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(11)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à 3 h 42 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Norfolk-Halldimand*), Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Perrault, Turner (*London-Est*), Weatherhead—(9).

*Témoins: De la Commission d'assurance-chômage:* Les mêmes que ce matin.

Le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président souhaite la bienvenue aux témoins et invite M. DesRoches à poursuivre ses explications sur les autres documents qui ont été déposés ce matin.

Les députés interrogent les témoins sur le contenu de chaque document.

M. DesRoches accepte de fournir au Comité les renseignements suivants:—

1. Ventilation des coûts à l'égard de chaque facteur qui contrebalance le taux majoré de prestation.
2. Majoration dans les coûts si le taux plus élevé de prestation est payé à ceux qui gagnent moins de \$69 par semaine.
3. Quote-part du Gouvernement, s'il y a lieu, après que le taux d'assurance-chômage dépasse 1, 2 et 3 p. 100 dans tout le pays.

L'interrogatoire terminé, le président, au nom du Comité, remercie les témoins.

A 5 h 22 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à 10 h. 30 du matin, le mardi 3 novembre 1970.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 29, 1970.

• 1015

## [Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, we are happy to have with us today Mr. DesRoches, the Chief Commissioner of the Unemployment Insurance Commission, along with four other officials of the Commission; Mr. David Steele, the Director General of Planning; Mr. St-Laurent, Chief of Agency Liaison; Mr. D. R. Allen, the Director of Policy Formulation; and Mr. J. L. B. LaRose, Actuary for the Department of Insurance. We appear to have finished our hearing of briefs from outside organizations. I believe we have heard all the organizations that wanted to be heard. So we are happy to have the Unemployment Insurance officials back again today with further material. It also will give us a chance to question them on the points that have come up during the hearing of the other briefs.

At this stage I will ask Mr. DesRoches to give an opening statement, then we will get into some of the various papers of additional information that he has given to us this morning.

**Mr. J. M. DesRoches (Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission):** Thank you, Mr. Chairman. We are very pleased to be back to try to clarify some of the points that have been raised during the past four or five weeks. We thought that we should do this by outlining a series of papers which touch on certain subjects. Of course, we already have given you quite a bit of material. We have shown slides, given you facts and figures and, through the Minister's office, have supplied documents on issues that came up in the early weeks. But today we thought we could go through a series of eight papers very briefly. I would introduce them and I or one of the gentlemen here would describe them very briefly. Then you could either ask questions following each paper or we could just go through all the papers and then ask questions at the very end of the presentation.

I will start with the first document, which is called "Non-Deferrable Expenses". This document is a summary of views expressed in a selection of books and references in support of the level of benefits recommended in the White Book, that is at 66 2/3. You heard during the presentations by various groups that a lot of people went back to Gill, and of course Gill is quoted here in this little document. I think it is fair to say, as the concluding paragraph does, that in the light of this preponderance of expert recommendation it was a fair conclusion that 66-2/3 would be a reasonable figure to cover non-deferrable expenses over a short term of unemployment. Gill had recommended 60 per cent but had not recommended that this be taxable. So when you take the taxable feature with the 66 2/3 there is a great deal of correspondence between the two. I should explain that there is no absolute measure of what is a reasonable figure. It is a question that the experts have debated and this is why we relied on expert opinion, various authors in economics and so on. It is a field where there are no precise answers. You could do it by family expenditure surveys or you could do it by sort of judging what kind of expenditures a family should have. I think all of these authors here have taken one approach, such as family

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 29 octobre 1970

## [Interprétation]

**Le président:** A l'ordre messieurs. Messieurs, nous sommes heureux d'accueillir ici, aujourd'hui, M. DesRoches, directeur de l'assurance-chômage, ainsi que quatre autres hauts fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage. A droite de M. DesRoches, M. David Steele, directeur général de la planification; M. St-Laurent, chef de la liaison; M. D. R. Allen, directeur pour la formulation des principes et M. J. L. B. LaRose, vérificateur du Département des assurances. Il semble que nous ayons terminé la lecture des mémoires qui nous ont été présentés de l'extérieur et nous sommes heureux d'accueillir de nouveau les directeurs de la Commission d'assurance-chômage ce qui nous permettra de les questionner au sujet des points qui ont été soulevés au cours des discussions sur les autres mémoires. Je crois que le moment est venu de demander à M. DesRoches de faire un bref exposé. Puis nous consulterons des documents qui nous renseigneront davantage sur la question.

**M. J. M. DesRoches (Commissaire en chef de la Commission d'assurance-chômage):** Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureux de nous présenter de nouveau et d'élucider certains points soulevés au cours des 4 à 5 dernières semaines. Nous avons cru notre devoir de le faire et de réunir certains documents. Nous vous avons déjà fourni une quantité considérable de matériel, montré des dispositives, produit des fait et des chiffres et nous avons, par le bureau du Ministre, renseigné le plus possible, à mesure que les questions se sont présentées, et nous avons pensé qu'aujourd'hui, si vous le désiriez, nous pourrions repasser brièvement huit études que je vais rapidement présenter ou que mes collègues pourront vous expliquer; puis, nous répondrons aux questions après chaque étude ou à la fin de l'exposé. Le premier document «Les dépenses inévitables» a été mentionné dans certains volumes et études relativement aux prestations recommandées par le Livre blanc (66§ p. 100) et, au cours des exposés de divers groupes, nous nous sommes référés à la Commission Gill dont le rapport fait partie de ces documents et, comme l'explique le dernier paragraphe, nous avons conclu que 66§ serait raisonnable pour couvrir les dépenses inévitables. Gill avait recommandé 60 p. 100 sans imposition. Lorsque l'on considère l'imposition et le 66§ p. 100, on constate une grande similitude entre les deux. Je dois vous expliquer qu'il n'existe pas de mesure absolue, d'un chiffre raisonnable et c'est pourquoi nous avons dû nous en référer à des experts. Il n'y a pas de réponses absolues, on peut procéder par un relevé des dépenses familiales ou évaluer le revenu dont doivent disposer les familles. L'enquête sur les dépenses familiales est un excellent point de départ qui permet d'évaluer l'ensemble des services dont une famille a besoin, les pertes de revenu en cas de chômage et ainsi de suite. Avez-vous des questions à poser à ce sujet?



[Text]

expenditure surveys, observing what family expenditures were, or else trying to deduce what would be a reasonable package of goods and services for a family and on that basis trying to arrive at a proportion of income, deducting incomes or earnings which for example would be saved by not going to work and so on.

Are there any questions on this one?

• 1020

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, on this point, we had, I thought, some excellent testimony from one of the life insurance underwriter groups. This was the employers' group. I forget the exact title. But a man whom I have known for some years, a well-known actuary, gave us evidence that the average tax rate would be in the order of 10 to 12 per cent, and if you take 60 per cent, 66 2/3, and take 10 or 12 per cent off that, you are below the Gill levels. Certainly this came from the employer group, and the testimony was so clear and precise on the point to the effect that certainly 66 2/3 was in his opinion an absolute minimum level of benefit. I found that testimony quite overwhelming on the point and I fail to see how anyone who really had done any research could attack the level of benefit as being too generous in the light of that kind of testimony.

**Mr. DesRoches:** In fact the taxation effect is progressive. In other words, you have a lower proportion at the upper incomes.

**Mr. Francis:** But you have to make some projections based on average incidence, and when you make these projections, as our actuary friend did, he came to the conclusion that the level of benefit after taxes would be below the Gill recommendations. It seems to me that that testimony dispensed with any further suggestion that 66 2/3 per cent was too high, as far as I was concerned.

**Mr. DesRoches:** As far as the incentive or disincentive to work is concerned, which is the counterpart of this figure, we have supplied the New Jersey preliminary survey to the Committee earlier on. I think this is the only factual information that we know of where somebody has actually tried to determine the impact of income on families receiving benefits. This shows that the disincentive is sometimes a misconception. People jump to the conclusion that the more benefits you give, the less likely people are going to work. Up to a certain range it is certainly not true. I suppose if you gave 100 per cent it would be true.

**The Chairman:** Do we have further questions of Mr. DesRoches on this subject?

**Mr. Francis:** We had a lot of nonsense before us on that subject as far as I am concerned, not from the present people but from some of the witnesses.

**The Chairman:** I think, gentlemen, perhaps we could continue to go through the papers one by one. Maybe you will not have too many comments on each one but we might go through these first of all and if necessary we can always have Mr. DesRoches back again later on if we need to for further questioning. Do you want to go on to the second paper, Mr. DesRoches?

[Interpretation]

**M. Francis:** Monsieur le président, je pense que nous avons eu un excellent témoignage de la part de groupes d'assurance du côté patronal. Un homme que je connais depuis assez longtemps, un vérificateur, nous a dit que la moyenne de l'imposition serait de l'ordre de 12 p. 100 et si on calcule à partir de 60 p. 100 ou 66 2/3 p. 100 avec radiation de 10 à 12 p. 100 on est au-dessous de la norme établie par Gill. Cela a été présenté par un groupe patronal et les chiffres étaient très précis, à savoir que 66 et 2/3 doit être un absolu minimum. J'ai trouvé ce témoignage très impressionnant et je ne comprends pas comment quiconque a fait des recherches peut conclure que ce niveau est trop généreux.

**M. DesRoches:** L'effet de l'imposition est progressif. La portion des tranches supérieures de revenus est moindre.

**M. Francis:** Mais cela est fondé sur l'incidence moyenne. Il est conclut que le niveau des prestations après l'imposition serait inférieur au taux recommandé par la Commission Gill. Nous pouvons cesser d'insister pour dire que 66 2/3 p. 100 est trop élevé.

**M. DesRoches:** En contrepartie, on parle d'inciter ou de ne pas inciter au travail. L'enquête préliminaire faite au New Jersey a été remise au Comité tantôt; ce sont les seuls faits visant à déterminer l'effet sur le revenu des prestations reçues par les familles à notre connaissance. C'est une fausse impression que de conclure qu'il est probable que les gens ne voudront pas travailler. Ce n'est certainement pas le cas.

**Le président:** Avons-nous d'autres questions à poser à M. DesRoches à ce sujet?

**M. Francis:** On nous a servi beaucoup de balivernes avant le présent témoignage.

**Le président:** Nous ne pouvons commenter longuement chaque étude; mais, au besoin, nous demanderons à M. DesRoches de revenir sur la question. Voulez-vous passer à la seconde étude, M. DesRoches?

**[Texte]**

**Mr. DesRoches:** Yes. One feature of the program which perhaps is not clearly identified or emphasized in the book, and it is in the white paper, is the fact that all aspects of the program are intended to be self-adjusting. This little document, the second document, deals with this topic, and first of all it begins with a description of the situation by Kelly in a paper on this subject advocating that features of the program should be self-adjusting. Then the paper goes on to explain how these adjustments will take place. I can read the middle paragraph for you:

The White Paper proposal for Unemployment Insurance in the 70's contains these features of self-adjustment which will be made on the basis of a moving average of "average annual earnings". The "average annual earnings" for a year will be calculated as the average of salaries and wages actually paid to employees in Canada based on information set out in returns under the Income Tax Act and supplied by the Department of National Revenue.

This refers to the ceiling of \$100 and the \$7,800 which is the ceiling on earnings which are subject to contribution. In addition to that, the benefits, of course, will be self-adjusting because they are a percentage rather than a fixed scale of benefits as they are in the present Act. Generally the features of the plan such as the ceiling of \$100 of benefits and the ceiling on contributions of \$7,800 will be adjusted by a wage and salary index, and the benefits themselves will fluctuate with average wages or the individual's average wages since they are based on a percentage relationship.

**Mr. D. J. Steele (Director General Planning, Unemployment Insurance Commission):** The other thing to notice is that the \$25 lower limit will also be tied to the \$150 a week maximum, so if the \$150 a week maximum goes up, so does the \$25 lower limit. Also, of course, the maximum benefit, as Mr. DesRoches mentioned, at \$100 will go up a ratio of two thirds of the \$150. So we could assume that the \$150 a week might go up by say, 73-74 to \$156.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, in regard to the lower limit, this, of course, is merely a cut-off point for participation in the scheme. It is a means of determining those who are effectively employed, and we did have some testimony as to whether or not that was too high a lower limit. I am much less concerned about an adjustment of the ceiling of the lower limit than I am of the adjustment of the other features of the Act.

**Mr. DesRoches:** Our tentative plans would be not to adjust the lower limit as fast as the upper limit. In other words there would be a lag for the first few years. I think this is in recognition of this.

**The Chairman:** Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** Do you feel it must be tied to a financial rather than to an hourly... we had some comment that a person working in some jobs might have to work considerably longer. Do you still feel the dollar measure is necessary?

**Mr. DesRoches:** This was our final conclusion up to the point where the White Paper was written. We know that

**[Interprétation]**

**M. DesRoches:** Un des traits saillants du programme qui ne semble pas clairement précisé dans le Livre blanc est que tout aspect du programme doit être auto-ajustable et le second document traite de cette question et M. Kelly explique d'abord comment certains points particuliers du programme doivent être auto-ajustables et de quelle façon ces ajustements devraient être effectués. Au bas de la page, je vais vous lire le Livre blanc:

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage pour les années 70 renferme certaines propositions d'auto-ajustement fondé sur la moyenne mobile du revenu annuel. Le revenu annuel moyen sera calculé d'après la moyenne des traitements et salaires des employés au Canada déclarés à l'impôt sur le revenu et les renseignements fournis par le ministère du Revenu national.

Ceci a trait au plafonnement de \$100 et de \$7,800 pour la rémunération suivant la cotisation. Les prestations seront auto-ajustables, car elles représenteront un pourcentage plutôt qu'un chiffre absolu comme la loi le dit.

En général, les traits particuliers du programme, soit le plafonnement de \$100 de prestations pour \$7,800 de revenu sera fondée sur l'indice et les prestations seront proportionnées à la rémunération moyenne.

**M. D. J. Steele (directeur général de la planification, Commission d'assurance-chômage):** La limite inférieure de \$25 correspondra également à la rémunération maximum de \$150 par semaine accrue de 73 à 74 au montant de \$156.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Monsieur le président, c'est simplement un point fixe pour déterminer le nombre réel d'employés. Je suis aussi intéressé au plafonnement minimum qu'aux autres grands points du projet de loi.

**M. DesRoches:** Notre régime fixera plus facilement le plafond supérieur; c'est-à-dire qu'on peut prévoir, en réponse à votre question, un retard de quelques années.

**Le président:** Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Vous semblez insister sur l'aspect financier plutôt que les heures... On nous dit que certaines personnes travaillent de beaucoup plus longues heures dans certains emplois. Tenez-vous toujours au calcul fondé sur le dollar?

**M. DesRoches:** Nous avons enfin ainsi conclu à la lumière du Livre blanc. Nous savons que certaines per-

**[Text]**

some people favour hours but the dollar is the great leveller between various types of earnings—commission or other forms of earnings. It is easier, I am told, to ascertain dollars from payroll records than it is hours. However, there are alternatives which you might want to consider—whether you could have some flexible base between regions or provinces, or something of this sort, or whether you could have a combination of hours and dollars. In other words, it could be so many hours multiplied by a dollar amount, which could be the minimum wage, something of this sort. I think then you could have both. I think this is something you might want to consider as a possibility.

**Mr. Cullen:** Is it the facility to the administration of the Act that the dollar value, as you said, on payrolls and that—it is very seldom that they use the number of hours. This is back in the book somewhere but usually when a cheque comes out it has the pay, the weekly pay and the deductions in dollars and that sort of thing.

**Mr. DesRoches:** I think in part that is so; the administrative facility, the fact that not all people are paid in hours. Some people are paid by the mile, some people are paid by commission. So if we said hours, we would still have to have some conversion method. We have this now for people who are paid by the cord of wood, for example. We have divisors for cords of wood to the equivalent of weekly earnings; that type of situation. We have it for fish with the fishermen. No matter what we choose, if we chose hours, we would have to have divisors to take account of other means of pay. Some people do not work fixed hours. I am thinking here of people on airlines, for example, or railways. They do not work regular hours as we understand them. They work so many hours in a period. So you always have to relate your hours to a period in any event. I think we think of 40 hours a week or 35 hours a week or whatever it is as a standard practice, but there are many variations on the theme. So the dollars to us appeared as a means of levelling all these differences, but the contention is that an hour is worth more in some areas than in others and perhaps this could be taken into account by a formula that would take hours and dollars. It is not an impossibility and your economic adviser perhaps could advise you on some such plan that could be devised. We would be willing to work on alternatives if you are impressed by the argument that there is a disparity between regions, for example.

**Mr. Broadbent:** I am not sure whether this is the right time to raise this question. It might be more appropriate in respect of one of the other papers you discussed. If so, please tell me.

I and some of the other members were concerned about the level of benefits for people on incomes up to \$100 a week during that five week period of the first phase. It is calculated under this plan that all men in this category for this period of time in fact are going to get less money with the new plan than they are getting under the present regulations.

**Mr. Francis:** With dependents.

**Mr. Cullen:** Right.

**Mr. Francis:** Not the single cases, but the dependents category.

**[Interpretation]**

sonnes favorisent les heures mais il y a différentes sortes de rémunérations et il est plus facile, en fin de compte, de contrôler le nombre de dollars plutôt que les heures de travail. Peut-être voudriez-vous considérer une alternative. On pourrait avoir une certaine flexibilité entre provinces ou régions ou combiner les heures et dollars, soit tant d'heures multipliées par tant de dollars, sur la base du salaire minimum. Ce sont des possibilités.

**M. Cullen:** Est-il possible à l'administration de relever les heures et la rémunération dans des registres qui renferment ces renseignements.

**M. DesRoches:** Tous ne sont pas payés à l'heure. Certaines personnes sont payées à des taux réguliers ou à commission et nous devons convertir les chiffres; d'autres sont payés à la corde de bois et nous l'exprimons en rémunération hebdomadaire. Nous avons encore plus de difficultés avec les pêcheurs. Quelle que soit la norme sur laquelle nous fondons nos calculs, nous pouvons considérer d'autres formes de rémunération. Nombre de personnes n'ont pas des heures fixes de travail, ainsi les pilotes aériens, les employés de chemin de fer, qui travaillent tant d'heures au cours d'une période. Nous considérons 40 ou 35 heures comme une semaine mais cela varie considérablement. Pour en arriver à une moyenne, nous calculons les heures; il faut considérer qu'en certains endroits, les heures valent plus qu'ailleurs les dollars. Votre conseiller économique pourrait peut-être vous orienter sur la façon d'établir ce régime. Nous serions disposés, par exemple, à modifier le plan si vous jugez qu'il y a disparités entre régions.

**M. Broadbent:** J'ignore si c'est le moment propice pour faire mon commentaire ou s'il ne faudrait pas attendre une autre étude. Vous avez soulevé la question du niveau des prestations des personnes gagnant jusqu'à \$100 par semaine, durant les cinq semaines de la première phase, calculé d'après le présent régime supposant que tous les assurés de cette catégorie recevront des sommes inférieures.

**M. Francis:** Avec personnes à charge.

**M. Cullen:** Précisément.

**M. Francis:** Non pas les cas particuliers, mais la catégorie des assurés ayant des personnes à charge.



## [Texte]

**The Chairman:** Mr. DesRoches, would this be the right time to discuss that?

**Mr. DesRoches:** We do not have a specific paper on this because we already have supplied a paper to the Committee.

**Mr. Broadbent:** It did not exactly make this point clear, as I recall.

**Mr. DesRoches:** To us, it is a matter of arithmetic. I think if we start at the same starting point we can understand each other.

The problem is the two week waiting period. It is not that people get less, obviously people will get more. Percentage-wise, they are going to get more, and there is no question about this. But if you take the waiting period as being longer and you average that waiting period over a short period, obviously you are going to get different arithmetical results. So what we have produced in the Tables we gave to the Committee is something which is, in our view, more related to reality—that is, related to an average duration of benefit and not just to that short period. Now whether you want to challenge the two week waiting period is really the issue involved. In my view, the arithmetic is secondary. You know, you can take arithmetic and make it do what you like.

**Mr. Broadbent:** Not exactly.

**Mr. DesRoches:** Well, you can because you are taking five weeks. You see, if you took four weeks your case would be strengthened, if you took three it would be strengthened, if I took six my case would be strengthened.

**Mr. Broadbent:** Well, let me tell you the reason I am taking five. On page 20 of the White Paper it states, and I quote:

Past experience indicates that it takes three to five weeks to find employment under normal conditions.

Now it would depend on what you mean by "normal". I took that to mean that the average guy who is out of work in normal conditions can expect to find work within that five weeks period. Now if that is the case, it seems to me to be the case also—not playing around with any figures in any curious kind of way but just going according to this yellow sheet of what financial benefits are available—that lower income people with dependents, earning up to \$100 a week are going to be getting less under this proposal than under present arrangements.

**Mr. DesRoches:** It is because of the longer waiting period and that is the sole reason. I think I would have to argue on that side because the waiting period is structured of course to take into account the sickness benefits and the fact that the benefits are at a higher rate. After all, if you pay 66½ for the whole period then we will get the argument on the other side of the disincentive for people to return to work. So we have to try to balance it at some point. I think if you take \$100 as an example—you are taking a different figure—a person working for three weeks, in order to get \$100, would have to earn \$150. My arithmetic is not very good here, but let us assume that he is unemployed for five weeks. He then is losing \$750. So over the period, if he were not unem-

## [Interprétation]

**Le président:** Monsieur DesRoches, est-ce qu'il est opportun d'en discuter maintenant?

**M. DesRoches:** Je ne crois pas que nous ayons une étude sur ce sujet en particulier, en ayant déjà fait part au Comité.

**M. Broadbent:** Vous n'avez pas été très clair sur ce point si je me souviens bien.

**M. DesRoches:** Pour vous, c'est une question d'arithmétique. Si nous partons tous du même point nous pouvons nous entendre. La pierre d'achoppement est la période de carence de 2 semaines. Ce n'est pas que les gens reçoivent moins de prestations; en réalité, ils en reçoivent davantage; mais, si vous tenez compte de la période de carence prolongée et en fait une moyenne de courte période vous aurez certainement des différences dans vos calculs. C'est pourquoi nous avons préparé des tableaux que nous avons soumis au Comité pour établir un rapport avec les faits probants. Si vous voulez contester la question de la période de carence de deux semaines, c'est vraiment là la différence dans les calculs; vous pouvez jouer comme vous voulez avec les chiffres.

**M. Broadbent:** Pas tout à fait.

**M. DesRoches:** Oui, car vous basez vos calculs sur cinq semaines.

Si vous les fondez sur quatre semaines, vous l'emportez; sur trois semaines, vous êtes encore gagnant; mais, sur six semaines, c'est nous qui avons l'avantage.

**M. Broadbent:** Bon, je vous explique pourquoi je fonde mes calculs sur 5 semaines. Je cite le Livre blanc, à la page 20:

Dans les conditions normales, il faut ordinairement de 3 à 5 semaines pour se trouver un emploi.

Selon ce que vous entendez par des conditions normales, le travailleur peut espérer trouver du travail au cours d'une période de 5 semaines. Je ne joue pas avec les chiffres, mais je fonde mon commentaire sur cette feuille jaune et j'en conclus que les personnes dont la rémunération est inférieure ayant une famille et qui gagnent jusqu'à \$100 par semaine recevront moins de prestations que sous le régime actuel.

**M. DesRoches:** C'est parce que la période de carence est plus longue et c'est la seule raison, je pense devoir défendre ce point car elle tient compte des prestations de maladie et du taux supérieur des prestations. Si le taux est de 66 et 2/3 durant toute la période, on argumentera que les gens ne seront pas tentés de retourner au travail. Nous devons donc établir une moyenne. Vous parlez de \$100. Une personne qui travaille pendant 3 semaines pour obtenir \$100 devrait gagner \$150. Mes calculs ne sont pas exacts mais disons qu'elle est employée pendant 5 semaines et perd \$750 au cours de la période de chômage; son gain procural serait donc de \$750 nous lui verserions \$300 pour cette période de cinq semaines, ce qui est tout de même beaucoup plus qu'il obtient en ce moment.



[Text]

ployed, his earnings would be \$750 and what we would pay him is \$300 over the five week period, which is even quite a bit more than what he is getting now.

**Mr. Steele:** At a \$100.

**Mr. DesRoches:** At a \$100. It depends at what level you take your case. You took certain dollar values, but at certain other dollar values the people do not get less.

**Mr. Broadbent:** Yes, I am taking the lower income group, which seem to me should be of particular concern to us.

**Mr. DesRoches:** But, again, we have explained in the Table what proportion of the people fall in these lower levels. The proportion of claimants in these lower levels, at the very bottom end, is .8 per cent.

**Mr. Broadbent:** Point eight per cent of the working force falls at what level?

**Mr. Steele:** Point eight per cent of the claimants. It would be less than that for the working force.

**Mr. Broadbent:** Fall at what levels?

**Mr. Steele:** Twenty-five dollars a week or less.

**Mr. Broadbent:** Well, I am not talking about \$25 a week or less; I am talking about, say, everyone earning \$90 a week. What percentage would be in that category, by the way?

**Mr. Steele:** At ninety dollars a week and below 40 per cent of them would be in the single rate and about 15 per cent would be at dependency rates, so about 55 per cent of all claimants would be below \$90.

**Mr. Broadbent:** So under the present scheme then those would...

**Mr. Steele:** Now wait a moment—you have to be careful. If they are getting the single rate, which is the vast majority of them, they are all better off within about five or six weeks.

**Mr. Broadbent:** Within five or six weeks?

**Mr. Steele:** That is right. At the single rate the vast majority of people are better off within about five or six weeks of being on claim, under the new rates.

**Mr. Broadbent:** Mr. Francis picked me up on that when I originally was talking about people with dependents.

**Mr. Steele:** Now with dependents, if you eliminate those below \$50 a week—that is, 2 per cent of all claimants—and they have dependents, it is only 2 per cent.

**Mr. Broadbent:** Well, two points can be made on that. I am not talking about those below \$50, I am talking about those below \$90. It seems to me, also, if we are talking about doing something about poor people in the country—whether it is 2 per cent or .5 per cent it is irrelevant—if we are trying to introduce a scheme that is going to improve the living conditions of these people while they are unemployed, then that statistical point that has been made by the Minister and many other people is rather irrelevant.

[Interpretation]

**M. Steele:** A \$100.

**M. DesRoches:** A \$100. Cela dépend à quel niveau vous prenez votre cas. Vous avez fait état de certaines valeurs en dollars, quoique à d'autres niveaux, les bénéficiaires n'obtiennent pas moins de prestations.

**M. Broadbent:** Oui, j'ai choisi la tranche la plus basse du revenu qui me semble d'un intérêt particulier pour nous.

**M. DesRoches:** Là, encore, nous avons expliqué dans le tableau quelle proportion d'assurés tombent dans ces catégories inférieures, au dernier échelon, soit 0.8 p. 100.

**M. Broadbent:** Un taux de 0.8 p. 100 de quels niveaux?

**M. Steele:** Un taux de 0.8 p. 100 de requérants qui serait plus bas pour l'ensemble de la population active.

**M. Broadbent:** A quels niveaux?

**M. Steele:** \$25 par semaine ou moins.

**M. Broadbent:** Je ne parle pas de \$25 par semaine au moins, je parle de \$90 environ. Quel pourcentage d'assurés tomberaient dans cette catégorie?

**M. Steele:** A \$90 par semaine et moins, 40 p. 100 et 15 p. 100 avec personne à charge, soit 55 p. 100.

**M. Broadbent:** Alors, sous le régime actuel.

**M. Steele:** Un instant je vous prie, soyez prudent. Ils bénéficient en majorité d'avantages au taux unitaire, et leur situation à tous serait meilleure après cinq à six semaines.

**M. Broadbent:** Après 5 à 6 semaines?

**M. Steele:** Exactement. Au taux unitaire, la plupart sont plus avantagés après cinq à six semaines qu'ils ont déposé leur demande suivant les nouveaux taux.

**M. Broadbent:** M. Francis m'a interpellé à ce sujet quand nous avons mentionné la première fois les personnes à charge.

**M. Steele:** Sous la catégorie de ceux qui gagnent \$50 ou moins par semaine, 2 p. 100 seulement des requérants ont des personnes à charge.

**M. Broadbent:** Je ne m'intéresse pas à ceux qui sont en dessous de \$50 mais de \$90. Nous voulons aider aux indigents; que ce soit 2 ou 5 p. 100, nous voulons savoir si ce régime va améliorer le sort des personnes qui sont sans travail. La question est de savoir si on ne pourrait prendre des mesures pour s'assurer que les personnes tombant dans cette catégorie de \$90 et moins ne reçoivent pas moins durant la période de carence de 5 semaines que précédemment.

## [Texte]

Therefore the question I am raising, if you like, is this. Can something not be done to ensure that people with dependents in this income category, say below \$90 a week, certainly will not get less than they are getting under the present scheme during that five week period? Is it actuarially impossible to work something into the scheme that would bring this about?

**Mr. DesRoches:** Well, if we did that we really could not put in the feature of giving an entitlement to the full amount. We are looking now at the man who will be five weeks, but the other side of the argument is the man who will not be five weeks—the man who will be one day, two days, three days and one week—and he gets the full \$300, and then he can go back to work. Now this is an argument that I suppose would have been far more serious and yet it did not come out, as I recall, during the four or five weeks here. But I think you should be equally concerned with that side of the equation. That is what we were concerned with.

Now in order to satisfy this little problem I think we would have to do away with this feature of giving a flat entitlement at the beginning. This is how it was structured in. In other words there was a two-week waiting period, then the man was free to search for the next three weeks, and if he found a job then he had the compensation entitled to him, whether or not it is actually paid in a lump sum. We are not saying that this has to be done. It could be done in two or three packages, but the idea is to give him this extra incentive to search without having him report again or go through the process of having to justify these early weeks. If we did that, in order to satisfy your requirements we would have to do away with that feature, because we are paying 66 2/3 on a flat amount entitlement or on an entitlement which is justified after the two weeks. So the package is that the man gets three out of five, if you like, and then he can go back to work during the five. You are taking one extreme, you are taking a man at the end of the five weeks who has not gone back to work...

**Mr. Broadbent:** No, no, he has gone back. I am taking the man, as I understand it, who can be expected to get work during that five week period and comparing his income in the present system of unemployment insurance with the proposed one, but as I see the tables they clearly indicate he is going to get less.

• 1040

**Mr. DesRoches:** Yes, but for every week that he goes back to work he gets his full salary, surely. You have to add that to your figures. In other words, if you take the case of a man with no earnings for two weeks, \$100 for one week, presumably he will get \$300 for the other two weeks if he goes back to work in the fourth and fifth.

Your illustration is clearly based on the end of the fifth week, not having gone back to work. We are sort of saying, in order to have that feature you cannot have it both ways—at 66 2/3 and giving an early entitlement for a period of time. You cannot have it each way. But we know that the thing comes out in the wash after the sixth week. We know that for sure, and we know that for 14 weeks it is very advantageous.

So, I am not trying to be facetious by saying it is an arithmetic problem; it is true. I could take a person with

## [Interprétation]

**M. DesRoches:** Si nous faisons cela, nous ne pourrions pas donner plein droit à ces prestations. Le revers de la médaille c'est que, au lieu des cinq semaines on pourrait avoir des prestations pour un, deux ou trois jours; le travailleur recevrait le montant total de \$300 et retournerait au travail. C'est un argument beaucoup plus sérieux et si j'ai bonne mémoire, cet argument n'a pas été soulevé ici au cours des semaines précédentes. En vue de trouver une solution à ce problème, je crois qu'il faudrait donner une prestation globale et uniforme au départ, et ceci explique la structure du régime. Il y a donc une période transitoire de 2 semaines et l'employé peut chercher du travail pendant les trois semaines suivantes et avoir droit à un montant global ou non. Nous ne disons pas que cela doit être fait. On pourrait verser la somme en deux ou trois paiements; l'idée est d'encourager le chômeur à chercher du travail sans avoir à justifier les premières semaines de chômage. Si nous adoptions cette mesure pour répondre à votre demande, nous devrions renoncer à cette proposition, car nous payons 66 2/3 aux ayant droit après deux semaines, si bien que le bénéficiaire reçoit en quelque sorte 3 pour 5 et peut reprendre son travail au cours des cinq semaines. Vous vous en tenez à un extrême, prenant le cas du chômeur qui n'a pas repris son travail après cinq semaines.

**M. Broadbent:** Non, non, il a repris son travail. Je parle de l'homme, d'après ce que je comprends, qui obtiendra probablement du travail au cours de la période de cinq semaines et je compare son revenu, selon le régime actuel, au régime qui est proposé; cependant, à voir les tableaux, il semble bien clair qu'il touchera moins.

**M. DesRoches:** Évidemment dès qu'il reprend du travail, il aura son traitement complet. Si vous prenez le cas d'un homme qui n'a pas eu de rémunération pendant 2 semaines, à \$100 par semaine il recevra présument \$300 pour les deux semaines suivantes s'il trouve du travail au cours de la quatrième ou cinquième semaine. Nous estimons pouvoir appliquer cette disposition de deux manières: soit accorder 66 2/3 p. 100 ou verser un paiement global. Nous savons que c'est ce qui en ressort après six semaines. Nous le savons de façon certaine et nous savons que ce système est très avantageux pendant 14 semaines. Je ne plaisante donc pas quand je dis qu'il s'agit de simple arithmétique. Je pourrais citer le cas d'une personne qui a travaillé un jour, deux jours ou trois jours et arriver au point où nous serions d'accord pour reconnaître que cela vaut mieux pour certains individus et que c'est le contraire pour d'autres, et en

**[Text]**

one day's work, two day's work, three day's work, and I think we could come to some saw-off at which point we would agree that it is better or worse—for some individuals it is going to be worse, for others it will be better. But taking into account the proportions, the family size and so on, we are convinced that, on the average, it will be much better, even in those early weeks. This is what we were trying to show in those tables.

**Mr. Broadbent:** Which tables are you referring to?

**Mr. DesRoches:** Well, we submitted through the Chairman, a set of tables. I am not sure what date it was. It was a special document covering this particular situation. It was fairly early in the hearing—about a week after you had raised the point, or maybe a few days after.

**The Chairman:** Perhaps, Mr. Steele, you might loan that table to Mr. Broadbent.

Gentlemen, for those of you who came in late, Mr. DesRoches has briefly been going through the set of about eight additional papers that you have before you today. We thought we would question him on each one as much as possible and then go into general questions on problems that the briefs have brought out after that, if that is all right with you.

**Mr. William Knowles,** you had a question?

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Mr. Chairman, first of all I should apologize for being late. I was held up unavoidably.

Mine is more of a general nature, referring to some of the evidence introduced into the hearings by the insurance industry. Perhaps I should wait until we have completed these papers.

**The Chairman:** That is fine, then. Is there anything else on this second paper, the self-adjusting features of the White Paper?

I was wondering, Mr. DesRoches, what sort of time lag you were envisaging between the calculations of the increase in wages and salaries in the country, and when it would actually go into the plan?

**Mr. DesRoches:** I think I had better ask Mr. LaRose to answer that.

**Mr. J. L. B. LaRose (Actuary, Department of Insurance, Unemployment Insurance Commission):** Mr. Chairman, the maximum insurable earnings will be adjusted by means of an earnings index and this earnings index is quite similar to what will be used by the Canada Pension Plan. There will be a two-year lag, I believe, between the time that the index is applied to current earnings. If I may describe briefly the type of index that will be used, I think the time lag will then become obvious.

For 1972, the insurable earnings ceiling will be \$150 per week. This is, of course, at the start of the program. For 1973, the earnings ceiling will be adjusted means of a certain ratio. This ratio is the earnings index and relates the average earnings between 1967 and 1971 to the average earnings of 1966 to 1970. Therefore, the earnings ceiling to be used for 1973 will be based on the ratio of two averages; the top average being an average ending two years prior to that year, over an average for a base

**[Interpretation]**

moyenne plus avantageux, même durant les premières semaines, comme le démontrent les tableaux.

**Mr. Broadbent:** Quels tableaux?

**M. DesRoches:** Nous avons remis au président une série de tableaux à propos de ces questions, lors des premières séances, environ une semaine, ou peut-être quelques jours après que vous avez posé la question.

**Le président:** Monsieur Steele, vous pourriez peut-être prêter ces tableaux à M. Broadbent.

Messieurs, pour ceux d'entre vous qui sont arrivés en retard, M. DesRoches a rapidement passé en revue quelques documents supplémentaires et nous voudrions poser des questions sur chacun de ces rapports et ensuite passer à des questions d'ordre général, quant aux rapports.

Monsieur Knowles, vous aviez une question à poser?

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser d'être en retard. J'ai été retenu par d'autres obligations. Je voudrais vous reporter à certaines informations qui nous seront données en témoignage par l'industrie de l'assurance, mais il vaudrait peut-être mieux attendre.

**Le président:** Fort bien. Y a-t-il autre chose dans cette étude qui soit relatif à l'auto-ajustement dont il est question dans le Livre blanc? Monsieur DesRoches, je me demande comment avez-vous établi les calculs d'augmentation de salaire et de traitement dans le pays et comment replacez-vous ça dans le contexte du régime?

**M. DesRoches:** Je pense que M. LaRose pourrait répondre à cette question.

**M. J. L. B. LaRose (vérificateur, Département des assurances, Commission d'assurance-chômage):** Monsieur le président, le traitement maximum qui peut être assuré sera établi d'après les principes d'assurance. Cela sera assez semblable au régime de pensions du Canada. Il y aura une période de quelque deux années avant que l'on applique l'indice des salaires. En 1972, le plafond d'assujettissement sera de \$150 par semaine; en 1973, le plafond d'assujettissement sera ajusté selon un coefficient correspondant à l'indice des salaires moyens entre 1967 et 1971 par rapport à ceux de 1966 à 1970, de sorte que le plafond d'assujettissement en 1973 sera fonction de deux coefficients, la moyenne supérieure au terme de deux années sur une période de base.



[Texte]

period. So the time lag would be approximately two years.

**The Chairman:** Why is it necessary to have such a long time lag?

**Mr. LaRose:** Because statistics would not be available prior to that time. These statistics will be provided by the Department of National Revenue and there has to be so many years before the statistics can be readied and made available to us.

**Mr. Francis:** The time lag would be no greater than for the Canada Pension Plan.

**Mr. LaRose:** Exactly

**The Chairman:** Are there further questions at this point?

Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In future years, would the denominator in that calculation continue to be the average between 1966 and 1970?

**Mr. LaRose:** No, sir. There will be two types of earnings index, one for a transition period and another one which will be used from 1976 onwards, indefinitely. The one that will be used for 1976 and subsequently, will be roughly the same index as will be used in conjunction with the Canada Pension Plan. It will be an eight-year running average, over an eight-year base period, from 1966 to 1973, I believe. Now, there will be another one that will be used, of course, for the transition period for 1973, 1974 and 1975, and this index is based on a five-year running average over a five-year base period.

**The Chairman:** Are there further questions on this paper, gentlemen? If not, perhaps, Mr. DesRoches, you will go on with your third paper.

**Mr. DesRoches:** There have been quite a number of comments about administrative costs and we would like to remove as much of the mystery as possible. I will ask Mr. Steele to describe the calculations on this paper.

**The Chairman:** This is the paper on administration costs?

**Mr. Steele:** That is right.

First of all, I think one thing which has not been clear throughout all the criticisms that have been made is that the cost of administration of unemployment insurance is very much related to the workload and, of course, the workload fluctuates from year to year. So, to give you an idea of the comparison between the two plans, we have set the workload for 1972 at 5.3 per cent unemployment.

Now, this is an arbitrary figure. You have got to choose some figure in order to have a basis for comparison and on that basis we see an increase in the claims workload of about 33 per cent from the present plan to the proposed plan. Most of the increase comes from sickness, maternity, those newly covered—the new entrants—and those who get in because they qualify between the eight- and twenty-week period.

If we made no changes in the present plan and we had such an increase in workload, then our estimated administration costs would be about \$79 million. But,

[Interprétation]

**Le président:** Pourquoi devez-vous passer par une période aussi longue?

**M. LaRose:** Parce que nous n'aurons pas de statistiques avant. Les statistiques nous sont fournies par le ministère du Revenu national et il faut évidemment un certain nombre d'années avant que les statistiques puissent nous être remises.

**M. Francis:** Alors, la période ne serait pas plus longue que celle du Régime de pensions du Canada?

**M. LaRose:** En effet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Le commun dénominateur sera-t-il toujours la moyenne entre les années 1966 et 1970?

**M. LaRose:** Non. Il y aura deux indices: l'un pour la période transitoire et l'autre qui sera utilisé à partir de 1976 et ensuite indéfiniment, assez semblable à celui du Régime de pensions du Canada. La moyenne sera de huit années sur une période de base de huit années, de 1966 à 1973 il me semble. Il y aura un autre indice qui sera utilisé pour la période transitoire de 1973, 1974 et 1975 et cet indice est basé sur la moyenne d'une période constante de cinq années.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Vous pourriez peut-être passer au troisième rapport, monsieur DesRoches.

**M. DesRoches:** L'on a beaucoup discuté de frais d'administration et nous aimerions jeter quelque lumière sur cette question. Sur ce, je demanderais à M. Steele de bien vouloir aborder la question.

**Le président:** Cette étude concerne-t-elle les frais d'administration?

**M. Steele:** Oui, monsieur le président. En premier lieu, un point qui n'a pas été très clair, lorsqu'on examine les critiques émises, c'est que les frais d'administration sont fonction du volume de travail et pour vous donner une idée des deux régimes, nous avons fixé un taux de chômage de 5.3 p. 100 et à partir de là, nous pouvons voir qu'on arriverait à une augmentation d'environ 33 p. 100 du nombre de demandes. Cela est dû notamment aux prestations de maladie et de maternité, aux nouveaux assurés ou admissibles après 8 à 20 semaines. Si nous n'avions apporté aucune modification au régime actuel et que le volume de travail ait ainsi augmenté nos frais d'administration s'élèveraient à près de 79 millions de dollars; mais, suivant les dispositions du nouveau régime visant les contributions et leur meilleur contrôle, nous estimons que nos frais d'administration seront réduits à 71 millions de dollars, y compris les frais du nouveau programme d'aide aux assurés. En parlant des augmentations annuelles, nous partons d'une extension du marché



**[Text]**

because with some of the features of the new plan we are able to save money, in the area of collection of contributions and the area of keeping contribution records, we, in fact, estimate that our administrative costs will be about \$71 million. That includes the claimant assistance program—that is, the two interviews which have been mentioned to you before.

On a year-to-year basis, the paper gives you some idea of how the costs rise each year. We have a three per cent labour market growth each year, which of course, increases our claim load; we have the normal merit increases in the public service—this is the normal increase in salary that everybody gets just by years of service, which adds about one per cent to our cost; and, of course, we have been estimating about a five per cent salary level adjustment here each year.

We are not sure what our productivity improvement is going to be over the next few years but we are estimating about one per cent a year at this time, which is a little conservative. We have been improving productivity about five per cent a year, recently, but of course, with a new program, one is very much guessing at some of the costs. So we think one per cent a year improvement is a more conservative figure at this time. If you look at the tables you will see...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You are not just the son of a prophet, you are a real prophet.

• 1050

**Mr. Steele:** I like to be complimented sometimes.

If you just look at Exhibit 1 you will see how some of the costs are broken down in millions of dollars. The 33 per cent increase in workload increases some of our costs. Notice that not all of them increased by 33 per cent, only some. Some things stay relatively constant, like administration and services provided by other departments.

**Mr. Chairman,** that is all I have to say on the paper.

**The Chairman:** Mr. Ritchie?

**Mr. Ritchie:** On what are your claims for sickness based?

**Mr. Steele:** We are estimating about half a million claims for sickness—between 400,000 and 500,000. This is based on some studies we have done. I can ask Mr. LaRose to give more details.

We have looked at about five sickness plans, four in the United States, and the United Kingdom one. We have done our own studies using DBS figures. We have used our own model for sickness. We have had actuarial studies done by Mr. LaRose. All of them come out with a sickness claim load of between 400,000 and 500,000. That includes maternity, by the way.

**The Chairman:** Mr. William Knowles?

**[Interpretation]**

du travail de 3 p. 100 par an. Nous donnons également un chiffre de 1 p. 100 pour les augmentations fondées sur le mérite et il s'agit des augmentations de salaires statutaires. Nous avons également un redressement du niveau des traitements de 5 p. 100 par an, mais nous ne pouvons dire à coup sûr quelle sera l'amélioration de la productivité. Toutefois, nous la fixons arbitrairement à 1 p. 100 par année. Évidemment le nouveau programme ne nous permet pas d'établir présentement avec précision quels seront les frais d'administration. Si vous regardez les tableaux...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous n'êtes pas seulement fils de prophète; vous êtes vous-même prophète.

**M. Steele:** Je suis sensible aux compliments.

La pièce n° 1, vous indique la répartition de certaines dépenses en millions de dollars dans le contexte d'une augmentation de 33 p. 100 de la tâche à répartir. Je vous signale que la hausse de 33 p. 100 n'a pas été générale. Certains postes restent constants comme l'administration et les services assurés par d'autres ministères.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'ai à dire sur le sujet.

**Le président:** Monsieur Ritchie?

**M. Ritchie:** Sur quoi se fonde vos demandes de prestations de maladie?

**M. Steele:** Nous estimons que le chiffre oscille entre 400,000 et 500,000 demandes de prestations de maladie. Ces chiffres sont fondés sur des études que nous avons faites et M. LaRose voudra peut-être vous en donner les détails.

Nous avons analysé cinq régimes d'assurance-maladie en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni et nous avons tenté d'établir nos propres chiffres en nous inspirant des données du Bureau fédéral de la statistique. Nous avons également profité des brillantes études que l'actuaire M. LaRose a bien voulu nous faire part. C'est ainsi que nous avons pu établir un montant approximatif d'assurance-maladie oscillant entre 400,000 et 500,000 demandes de prestations de maladie et de maternité.

**Le président:** Monsieur Knowles?

## [Texte]

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Thank you, Mr. Chairman. This is perhaps the time to ask the officials their opinion. The insurance industry that was before us argued that once this plan has been implemented, corporations and large companies who employ a fairly large labour force and who have sickness insurance plans now would opt-out of those in favour of the unemployment insurance proposed program to insure sickness. They are arguing that you people had not taken the increased costs into account in your costs figures. What is your comment?

**Mr. Steele:** First, it is very doubtful that all companies will give up sick leave plans as they presently stand because these are rights for employees, particularly since we would be insisting on two-week waiting periods which most sick leave plans do not have. We expect that type of plan to stay in existence. The other type of plan, the wage-loss insurance plan, only pays part of the benefits. Our cost figures include an allowance for this. If all those plans were to go out of existence, which we do not believe they will, then it would still only cost us about another \$8 million more than we have already estimated. I can ask Mr. LaRose to give more indication on this in a minute.

Secondly, we have since been talking to employers. We have in fact a study going on now by William Mercer. Some 300 employers have in fact been visited and we have details now of all their plans. This gives us the plans covering about 100,000 people. We have not got exact figures yet but we will be able to say what the problems are in integrating with these plans within another two or three weeks.

As you probably know, until the White Paper came out, we were not in a position to contact any members of the industry.

Thirdly, between the time the briefs were written and the time they were presented, they did not change their figures, but in fact our actuary, Mr. LaRose, went and saw the Canadian Health Insurance Association and pointed out to them that there were many errors in their figures. They had to agree that our figures were approximately correct.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Their argument perhaps as you of course know is the fact that under the unemployment insurance plan the government contributes part of the costs and the employee too, whereas in a private plan they pay it all in many cases, and this would be one of the factors causing them to opt-out. This is the big argument we heard on more than one occasion here. Perhaps you are correct. Certainly there is some validity in what you say. The two-week waiting period may discourage union negotiators from permitting their present plans to be dropped. This was not brought out before, naturally.

**Mr. DesRoches:** I think in wage-loss insurance of which funded insurance is the type you heard most about, we expect there will be a fairly rapid transition. This is the figure of \$8 million Mr. Steele mentioned.

On the other area, you will notice that the insurance company representatives or associations did not seem to know very much about the salary continuation type of

## [Interprétation]

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Merci, monsieur le président. Je crois que c'est à présent que nous devrions demander aux représentants officielles de la Commission d'assurance-chômage leur opinion sur ce qui suit. L'industrie de l'assurance soutient qu'une fois ce régime en vigueur, les grandes sociétés dont l'effectif important dispose actuellement d'un régime d'assurance-maladie abandonneraient ces régimes pour adopter celui que nous proposons. Les représentants officiels soutiennent que vous n'avez pas tenu compte de la hausse des coûts quand vous avez présenté vos chiffres de dépenses. Qu'en dites-vous?

**M. Steele:** En premier lieu, je doute fort que la plupart des sociétés veulent abandonner leur régime d'assurance-maladie qui font actuellement le bonheur des employés. N'oublions pas que le délai de carence de deux semaines n'entre pas dans le cadre de la plupart des autres régimes d'assurance-maladie. Donc, nous n'en prévoyons pas la disparition. Quant au régime d'assurance contre la perte de salaire, il ne défraie qu'une partie des prestations dont on tient compte dans nos chiffres de dépenses. Si tous ces régimes étaient appelés à disparaître, il nous en coûterait un surplus de 8 millions de dollars. M. LaRose vous donnera bientôt quelques éclaircissements à ce sujet. Deuxièmement nous avons déjà débattu la question avec les employeurs et M. William Mercer effectue présentement des recherches. On s'est adressé à quelque trois cents employeurs qui nous ont expliqué leur régime en détail. Les résultats de notre enquête prouvent qu'il y a environ 100,000 assurés. Nous n'avons pas encore tous les résultats mais nous vous les procurerons d'ici 2 ou 3 semaines.

C'est uniquement la publication du Livre blanc qui nous a permis d'entrer en contact avec les membres de l'industrie. Enfin, on n'a pas changé les chiffres entre la rédaction et la publication des mémoires. Mais entre-temps, M. LaRose a pu se rendre à l'Association canadienne de l'assurance-maladie pour discuter des chiffres que cette Association avait présentés. Ils ont reconnu que leurs données statistiques étaient imprégnées d'erreurs et que les nôtres étaient fort près de la réalité...

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Comme chacun sait, dans un régime d'assurance-chômage, le gouvernement et les employés défraient le coût de l'assurance. Or, le grand argument qui a été soulevé ici, c'est que dans un régime d'assurance privé, les employés paient entièrement leur assurance, ce qui les inciterait à abandonner leur présent régime. Nous avons donc entendu cet argument à plusieurs reprises et j'avoue qu'il a une certaine valeur. En effet, le délai de carence de deux semaines n'encouragerait pas tellement les négociateurs syndicaux à renoncer à leurs régimes actuels. On avait négligé de songer à cette question auparavant.

**M. DesRoches:** On peut prévoir une transition assez rapide pour ce qui est de l'assurance contre la perte de salaire qui est une assurance à fonds accumulés. Voilà comment peut s'expliquer le chiffre de 8 millions de dollars dont M. Steele fait mention.

Vous remarquerez que les représentants ou les associations de compagnies d'assurance n'étaient pas très au



[Text]

plan, that is the nonfunded, noninsurance type of plan. In that area, it is much like vacations. There are vested rights involved and they cover a much broader type of benefit than we will cover. We are not sure—and this is what we are exploring now—but we are more optimistic than some that the transition will be more gradual because there is no funding involved. There is no actual outlay until the illness occurs and so on and so forth. There are also other conditions which pertain to it. We have to make that distinction.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** You think then that your figures here are realistic in the light of evidence?

**Mr. DesRoches:** Yes, in verifying with the associations as well.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** That is all, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Gentlemen, would this be the time to bring in Mr. LaRose? Has he got some comments on this particular part, Mr. Steele?

**Mr. Steele:** He can add further comments if you wish, Mr. Weatherhead.

**Mr. DesRoches:** He could go into detail of how the estimates were made if you like.

**The Chairman:** Mr. LaRose?

**Mr. J. L. B. LaRose (Actuary, Department of Insurance):** Thank you, Mr. Chairman. I had to prepare an outline of the approach used to determine these cost estimates. I might just describe the approach briefly at the start. Then I could go into further details if questions seem to warrant this.

The general approach was to determine first of all the range of benefit costs on a net basis—that is to say after Such rates would reflect the terms and the conditions under the Canadian program as well as the level of morbidity in Canada.

The second phase was to calculate a range of cost estimates on a gross basis that would reflect the size of the covered population under the Canadian program, its distribution by sex, and the average weekly benefits for male and female respectively.

The third phase was to estimate the financial impact of paid sick leave and wage-loss insurance plans expected to be retained after the implementation of the Canadian program. This is the point that was discussed a few moments ago.

And finally the fourth phase was to determine the range of benefit costs on a net basis—that is to say after removing from gross estimates the expected reduction from the existence of paid sick leave and wage-loss insurance plans—and project that net cost for each year until 1972.

Those are the four basic phases that we used to determine the cost estimates. If I was to go into the very details this would be a bit cumbersome.

**The Chairman:** Perhaps, Mr. LaRose, we could see if there are any further questions. I think Mr. Ritchie had another question.

[Interpretation]

courant du régime de continuité des salaires qui n'accumule pas de fonds et qui n'a rien d'une assurance. Il s'agit de droits acquis et la protection est beaucoup plus étendue que ce que nous pouvons offrir. L'absence d'accumulation de fonds va rendre la transition plus facile. Il n'y a pas d'autres mises de fonds en cause ni d'autres conditions auxquelles on doit se soumettre. Il faut bien préciser cette distinction.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Vos chiffres sont fondés sur la réalité et les témoignages vous servent de guide?

**M. DesRoches:** Nous avons même vérifié nos chiffres auprès des associations.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** C'est tout, monsieur le président. Je vous remercie.

**Le président:** Il serait peut-être sage d'inviter M. LaRose à prendre la parole. Qu'en dites-vous, monsieur Steele?

**M. Steele:** Je suis d'accord avec vous, monsieur Weatherhead.

**M. DesRoches:** Nous pourrions peut-être connaître en détail la façon dont les estimations ont été établies.

**Le président:** Monsieur LaRose.

**M. J. L. B. LaRose (actuaire, Département des Assurances):** Merci, monsieur le président. Je vous ferai d'abord part de l'étude préliminaire qui vous incitera sans doute à poser des questions auxquelles je répondrai en détail.

Notre méthode consistait à déterminer l'échelle des taux bruts de semaines au cours desquelles seraient versées des prestations aux assurés. Ces taux seraient établis aux termes et conditions du programme canadien et en fonction du niveau des tables de morbidité au Canada.

Dans un deuxième temps, on a fait le calcul des coûts qui s'appuieraient sur la magnitude de protégés en vertu du régime canadien. On a procédé par une répartition selon les sexes et en établissant les prestations hebdomadaires moyennes pour hommes et femmes.

Dans un troisième temps, on a évalué les répercussions financières qu'auraient les congés payés de maladie et les régimes d'assurance contre la perte de salaire, régimes qui ne seraient pas abolis après la mise en vigueur du régime canadien.

Dans un dernier temps, il s'agissait d'évaluer le coût net des prestations après avoir soustrait des estimations brutes la réduction prévue issue de l'existence des congés payés de maladie et des régimes d'assurance contre la perte de salaire. Nous avons extrapolé ce coût net chaque année jusqu'en 1972.

L'estimation des coûts s'est donc faite en quatre temps, mais je vous fais grâce des détails.

**Le président:** D'autres questions, messieurs? Monsieur Ritchie.

[Texte]

**Mr. Ritchie:** This is for clarification. If a person was ill three weeks would he be paid sick benefits for three weeks?

**Mr. Steele:** One week.

**Mr. Ritchie:** Therefore if he had a supplementary private plan, presumably they would only pay for two weeks. Most plans would be tailored on this basis, is that right?

**Mr. Steele:** No. There are two distinctions here. If it is the wage-loss insurance plan, then you are right. They would pay a portion of the salary after a waiting period probably of about one week. They would pay one week. The concept we have would be that we would top off the private plan during the third week.

• 1100

If it is sick leave, then the employer pays the whole amount and gives it to the employee, as far as we are concerned, then there has been no interruption of earnings because the employer has continued to pay 100 per cent of salary usually during the whole three-week period. This would apply, say, to the Public Service sick leave plan, to the teachers, and to any of these people.

**The Chairman:** Are there further questions on this point, gentlemen? Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, may I ask one of the gentlemen a question about the figures that are summarized on page 2 of this document? Do the references to merit increase salary level adjustment of 1 per cent and 5 per cent respectively relate only to such increases in the Public Service, having in mind their effect on cost? These are not percentages that relate to the labour force generally, are they?

**Mr. Steele:** No, Mr. Knowles.

**Mr. DesRoches:** These relate to our own costs, they relate to our own work force.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** As I said earlier, you are making a prediction about the results of collective bargaining over the next few years, are you not? What is the productivity improvement based on, general experience in the Public Service?

**Mr. DesRoches:** It is based on our own experience. We have, in UIC, some fairly thorough performance indicators and it is on the basis of these indicators that we can budget and forecast productivity increases in relation to the workload to be performed. You will notice that in some years we not forecast any productivity increase because we will be in the throes of conversion, but from 1973 we have put in a rather modest productivity gain on the assumption we would return to some kind of productivity gain pattern by 1973.

[Interprétation]

**M. Ritchie:** J'aimerais qu'on apporte des éclaircissements. Si une personne est atteinte de maladie pendant trois semaines, lui versera-t-on des prestations de maladie pendant trois semaines?

**M. Steele:** Une semaine.

**M. Ritchie:** Si l'employé est assuré en vertu d'une assurance privée supplémentaire, ce régime ne lui verserait des prestations que pendant deux autres semaines. La plupart des régimes seraient ainsi conçus, n'est-ce pas?

**M. Steele:** Il faut établir deux distinctions. Vous avez raison s'il s'agit du régime d'assurance contre la perte de salaire. On paierait une partie du salaire pendant une semaine. Quant à notre régime, il couronnerait le régime privé au cours de la troisième semaine.

S'il s'agit du congé de maladie où l'employeur verse à l'employé la totalité de son salaire pendant trois semaines entières, l'employé ne souffre certainement pas de perte de traitements. Les professeurs de la Fonction publique peuvent profiter du régime de congé de maladie avec traitement en l'occurrence.

**Le président:** D'autres questions, messieurs? Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Puis-je poser à l'un de ces messieurs une question concernant les chiffres qui apparaissent à la page 2 de ce document. En ce qui concerne l'ajustement de 1 et de 5 p. 100 des traitements selon la cotation au mérite, touchera-t-il seulement les augmentations des employés dans la Fonction publique? N'oublions pas les répercussions qu'auront les augmentations sur le coût! Ces pourcentages se rattachent-ils à la population active en général?

**M. Steele:** Non, monsieur Knowles.

**M. DesRoches:** Ces pourcentages reflètent nos coûts et l'ensemble de nos actifs occupant un emploi.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous faites donc une prédiction des résultats issus des négociations collectives au cours des prochaines années, n'est-ce pas? D'après vous, quelle est l'amélioration de la productivité fondée sur l'expérience générale dans la Fonction publique?

**M. DesRoches:** Nous nous fions à notre propre expérience. La Commission de l'assurance-chômage dispose d'indicateurs de rendement très poussés et c'est en nous appuyant sur ces données que nous pouvons passer à une extrapolation des hausses de productivité et du budget qui se rattache à l'accomplissement des tâches. Je vous signale qu'au cours de certaines années nous ne prévoyons pas une hausse de productivité car nous serons victimes des affres de la conversion, mais à partir de 1973 nous prévoyons une amélioration modeste de la productivité car nous supposons que nous suivrons la courbe montante de la productivité dès 1973.



[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Why do you not have it for 1975?

**Mr. DesRoches:** I am curious about that, too. I guess we are slackening down there in 1975. I am sorry, I cannot answer that question.

**Mr. Steele:** It says at the bottom on the notes on Exhibit 2—are you looking at Exhibit 2, Mr. Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I am now, yes.

**Mr. Steele:** Note number 2 makes a very optimistic statement.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Come, come, you are not going to settle for having reached perfection in 1975.

**Mr. DesRoches:** The other factor, of course, is the rate. I think we are speculating far ahead. The rate of unemployment, of course, at present, is a factor and how long that would remain is...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is another question I would like to ask you. I do not want to start a long political argument, but how did you pick that 5.3 per cent unemployment level? You know, if you had picked 5 per cent or 6 per cent, one could say, "Well, that is just a guess." However, 5.3 per cent has an element of precision, about it.

**Mr. DesRoches:** I think it is a linear relationship from 5.5, 5.4, 5.3, 5.2. That is about all I can say.

**Mr. Francis:** 5.0.

**Mr. DesRoches:** I am sorry I cannot be more explicit. Possibly Mr. Allen has other views. I think it is just a linear relationship we took to illustrate what the pattern would be, but I do not think anybody can guesstimate this one.

**The Chairman:** Mr. Allen, would you come to the microphone, please?

**Mr. D. R. Allen (Director Policy Formulation, Unemployment Insurance Commission):** It happens to be the unemployment rate used in the *Facts and Figures* booklet for that year. You will recall when the costs were estimated, we had specified several different unemployment rates to 1965 in order to indicate the type of unemployment experience that we were assuming when we made a given statement about the cost of the program so that the reader, presumably, could...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Where did the book get that figure?

**Mr. Allen:** The book got the figure from a rather arbitrary linear pattern, as Mr. DesRoches mentioned, progressing from 5.5 per cent which, at the time the book was prepared, seemed to be the best estimate for 1970 and down to 5 per cent in 1975. The book also pointed out the estimated cost of 1972 at each unemployment rate so that if you wanted to assume a different pattern of unemployment, you would be able to modify the figures

[Interpretation]

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pourquoi n'avez-vous rien prévu pour 1975.

**M. DesRoches:** J'en suis moi-même curieux. J'ai la nette impression que nous aurons une baisse de productivité en 1975.

**M. Steele:** Monsieur Knowles, il est mis au bas des notes de la pièce 2... Avez-vous devant vous la pièce n° 2, monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, je l'ai maintenant devant moi.

**M. Steele:** Je vous signale que la pièce n° 2 comporte une déclaration fort optimiste.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** La perfection atteinte en 1975 ne peut pas vous satisfaire si rapidement, quand même!

**M. DesRoches:** Le taux est l'autre facteur en cause. Comme chacun sait, nos spéculations sont très anticipées. On peut se demander combien de temps durera le taux de chômage actuel...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'aimerais avoir des précisions à ces sujets. Sans vouloir me plonger dans un argument d'ordre politique, je tiens à savoir où vous avez choisi ce 5.3 p. 100 représentant le niveau du chômage? Si vous aviez établi 5 ou 6 p. 100, on pourrait toujours croire à une approximation. Cependant ce pourcentage précis nous rend un peu curieux.

**M. DesRoches:** Il s'agit d'un rapport linéaire qui évolue comme suit: 5.5, 5.4, 5.3, 5.2. C'est tout ce que j'ai à dire.

**M. Francis:** 5.0.

**M. DesRoches:** Il m'est impossible d'apporter d'autres précisions. Il se peut que M. Allen veuille faire valoir un autre point de vue. Quant à moi, il s'agit simplement d'un rapport linéaire choisi pour dessiner cette courbe et il ne s'agit sûrement pas de tatillonnage.

**Le président:** Monsieur Allen, voudriez-vous vous approcher du microphone?

**M. D. R. Allen (conseiller en économique, Commission d'assurance-chômage):** Il s'agit du taux de chômage que l'on retrouve dans la brochure *Facts and Figures* pour cette année. Lorsqu'on a estimé les coûts nous avions précisé tout un éventail de taux de chômage allant jusqu'en 1975 qui inspirerait nos données statistiques sur le chômage au moment où nous faisons une déclaration concernant le coût du régime de sorte que le lecteur...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mais d'où viennent les chiffres qui paraissent dans cette brochure?

**M. Allen:** M. DesRoches faisait mention qu'il s'agissait d'un rapport linéaire arbitraire qui partait de 5.5 p. 100 au moment de la rédaction du Livre en 1970 et qui descendra jusqu'à 5 p. 100 en 1975. La brochure contient un coût estimatif pour chacun des taux de chômage en 1972 de sorte que si vous prévoyez une courbe de chômage différente, vous pouvez toujours en modifier les chiffres. Donc, ce chiffre de 5.3 p. 100 qui représente les

[Texte]

for those years. So this 5.3 per cent, then, for which we show the administration costs is the same unemployment rate which showed the program costs or the benefit costs in the *Facts and Figures* book and that is why it happens to appear much more precise than might really be.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I think we will have to diarize a quality control in 1975 to see how well they did with these predictions.

**Mr. DesRoches:** We come back each year, so...

**The Chairman:** Are there further questions on this paper on administration costs? Mr. DesRoches, I did not quite understand you entirely, but as Mr. William Knowles was saying earlier, we received a lot of evidence from the employers and the employee groups to the effect that fairly shortly after the new legislation went into effect, the unions would be renegotiating their sick benefits and salary continuance benefits to take in the first two weeks and perhaps supplementary benefits over the next 15 weeks and then carrying on after the 15-week period. They seemed to think—brief after brief said this—in actual fact within a very short period of time, the government would have to pick up all the costs of sickness during that 15-week period. I gather from what Mr. Steele was saying that he used the \$8 million figure. I do not understand just where that came from and it seems to me we had figures ranging from \$100 million to \$200 million mentioned before us.

**Mr. DesRoches:** We have supplied you with figures which are on page 4 of the *Fact and Figures*. I think all they are saying is that our figures there may be low, but already in these figures we have allowed for a 50 per cent shift in wage laws and, I think, 20 per cent in salary continuation, so already this is provided in here. I think Mr. LaRose has taken this into account in discussing it with the association.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, it seems to me these estimates are based on the available data from the private insurance industry on the volume of present compensation payments being put out and on this point, I think the testimony before us was not always as forthright as it might have been. Again, I am referring to other witnesses.

**Mr. DesRoches:** I think you will recall that many witnesses have said there was a dearth of information in this field, particularly according to certain classification of plans. Of course, the study we now are doing should settle this point, but in the meantime...

**Mr. Francis:** However, there is no information from the Department of Insurance and other sources on the volume of compensation payments. I am sure your estimates are based on this kind of material, are they not?

**Mr. DesRoches:** Plus the California plan which contained a lot of detailed information. One group that came here, for example, I think admitted they had not taken into account a two-week waiting period. Of course, experience is very, very high in those first two weeks so

[Interprétation]

frais d'administration se trouve être le même taux de chômage que l'on trouve dans la brochure *Facts and Figures* et qui indique les frais du régime et les frais de prestations. Il ne s'agit donc que d'une précision apparente.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il faudra tenir compte du contrôle de la qualité en 1975 pour voir jusqu'à quel point ces prédictions étaient justes.

**M. DesRoches:** Nous en revenons chaque année...

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions concernant les frais d'administration? Monsieur DesRoches, malheureusement je ne vous ai pas très bien compris, mais comme M. William Knowles le disait un peu plus tôt de nombreux témoignages provenant des employeurs et de divers syndicats indiquent qu'ils vont recommencer à négocier leurs prestations de maladie aussitôt que la nouvelle loi sera mise en vigueur; ils négocieront les prestations de continuité de salaire au cours des deux premières semaines et peut-être même les prestations supplémentaires couvrant les 15 semaines et même allant au-delà de cette période. On n'a cessé de répéter dans les mémos que le gouvernement devra bientôt assumer tous les frais de maladie au cours de cette période de 15 semaines. M. Steele ne faisait-il pas état de ces huit millions de dollars? Je ne sais pas très bien d'où ce chiffre nous vient mais j'avais plutôt l'impression qu'il s'agissait de 100 ou de 200 millions de dollars.

**M. DesRoches:** Nous vous avons fourni des données qui paraissent à la page 4 de *Facts and Figures*. Nos chiffres sont peut-être un peu bas, mais vous remarquez que nous prévoyons une modification de 50 p. 100 pour ce qui est des règlements sur les salaires et 20 p. 100 sur la continuité de salaire.

D'ailleurs M. LaRose a déjà pris ces facteurs en considération quand il a entamé des discussions avec les associations.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Il me semble que ces estimations sont basées sur des renseignements que possède l'industrie privée sur les paiements actuels de compensation. Malheureusement, les témoignages n'ont pas été aussi francs qu'on ne l'aurait souhaité. Bien entendu, je fais allusion aux autres témoins.

**M. DesRoches:** Il y aurait une pénurie de renseignements dans ce domaine surtout en ce qui concerne certaines classifications de régimes. En revanche, l'étude que nous faisons actuellement devrait nous aider à nous en sortir.

**M. Francis:** Cependant, il n'existe aucun renseignement du département des assurances ou d'autres sources sur le volume des paiements de compensation. Vos estimations se basent sûrement sur ce genre de renseignements n'est-ce pas?

**M. DesRoches:** En plus du régime californien qui contient des renseignements très détaillés et je crois que certains témoins qui sont venus ici n'ont pas pris en considération les deux semaines d'attente et vous savez que ces deux semaines sont extrêmement importantes.



[Text]

this has a tendency to overestimate or give a higher estimate if you ignore this two-week waiting period because there is a front-end loading on these things which is very pronounced.

**Mr. Francis:** To put it another way, Mr. Chairman, even with the very worst experience, the magnitude of the sums of money is not of the hundreds of millions. \$10 million to \$15 million is the absolute worst experience that you could anticipate, is it not?

**Mr. DesRoches:** Mr. LaRose has estimates of a complete shift and we can discuss that if you like.

**Mr. Francis:** It is relevant to the issue.

**Mr. DesRoches:** If we had a complete shift overnight, what would be the figures?

**The Chairman:** Mr. LaRose, could you come back for a minute on that particular point?

**Mr. LaRose:** The cost estimates that we have come up with do reflect, as Mr. DesRoches has mentioned, a shift of roughly 50 per cent of existing wage loss insurance program and also a shift of about 20 per cent of paid sick leave programs. I might mention that about 20 per cent of paid sick leave programs and this 20 per cent would reflect mostly those plans that are of an informal type, in other words, that are maintained at the discretion of management. We have made allowance for the complete shift of those plans when the new program comes into effect. If the remaining 50 per cent of the wage loss insurance plan were to shift unexpectedly, the financial impact would be an additional, roughly, \$8 million to the cost. If the remaining, roughly 80 per cent of the paid sick leave programs, were to be abandoned which is most unlikely, the financial impact would be of the order of about \$60 million per year.

• 1110

**Mr. Francis:** Sixteen million dollars?

**Mr. LaRose:** Sixty million per year. But this is very unlikely, as Mr. DesRoches has mentioned. In estimating the 20 per cent of plans that might be shifted, I think we have really scratched the bottom of the barrel, you might say, and it is very unlikely that the remaining 80 per cent would shift because of many reasons. First of all, paid sick leave programs provide coverage from the first day of illness, and provide coverage at 100 per cent of actual earnings, whereas under the proposed plan there would be a waiting period of two weeks, and the benefits of course would be limited to two thirds of insurable earnings.

There is a distinction to be made between insurance earnings and actual earnings. A man earning, for instance, \$15,000 a year would be getting far less than two thirds of his earnings in benefits. He would be getting a very small percentage. This indicates the very great advantage that the paid sick leave program would have over the proposed plan, at least for those people who do benefit right now from paid sick leave programs.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I want to put my question a little more precisely. In the event that the shift would

[Interpretation]

Beaucoup de personnes donnent un coût d'estimation beaucoup plus élevé si vous ne considérez pas cette fameuse période d'attente de deux semaines.

**Mr. Francis:** En d'autres mots, monsieur le président, à la pire des hypothèses, les sommes d'argent ne se chiffreraient pas en centaines de millions. Tout au plus, ça ne dépasserait pas les 10 ou 15 millions de dollars n'est-ce pas?

**M. DesRoches:** M. LaRose dispose d'une liste de modifications et il est possible d'en discuter avec lui.

**Mr. Francis:** Oui, cela se rattache à la question.

**M. DesRoches:** Si de but en blanc il y avait modification complète, que nous diraient les chiffres?

**Le président:** Monsieur LaRose, veuillez apporter des précisions à ce sujet.

**M. LaRose:** Les estimations que nous avons établies, reflètent comme on vous l'a déjà mentionné, un changement de 50 p. 100 du programme existant d'assurance contre la perte de salaire et une modification de 20 p. 100 en ce qui concerne les congés de maladie avec traitement. Je signalerais que 20 p. 100 de tous ces régimes d'assurance-maladie sont laissés à la discrétion de la direction. Nous avons prévu la modification complète de ces régimes quand le nouveau régime entrera en vigueur. Si les 50 p. 100 qui restaient des régimes d'assurance contre la perte de traitement étaient changés d'une façon inattendue il nous faudrait supporter un fardeau financier de 8 millions de dollars, c'est-à-dire à ajouter ces 8 millions sur les estimations de coût. Quant aux autres 80 p. 100 des régimes d'assurance-maladie, il faudrait prévoir une dépense de 60 millions si on supprimait ces régimes.

**M. Francis:** Seize millions de dollars?

**M. LaRose:** Soixante millions par année. Mais cela est peu probable comme l'a fait remarquer M. DesRoches. Si nous faisons une estimation des 20 p. 100 des plans qui pourraient, par exemple, prévoir pareil changement, nous avons, je crois ici, examiné le plus qu'il nous est possible d'examiner, il me semble qu'il est très peu probable que les 80 p. 100 des autres plans changeraient pour plusieurs raisons. Premièrement parce qu'il existe des régimes de maladie qui prévoient de payer à l'employé son traitement à raison de 100 p. 100 de son salaire. Tandis qu'en vertu du régime à l'étude, il y aurait une période d'attente de deux semaines et les bénéfices seront limités aux deux tiers des revenus assurables.

Il faut faire une distinction très précise entre le salaire réel et le salaire assurable. Il va de soi qu'une personne qui gagne \$15,000 par année recevra beaucoup moins que deux tiers de son salaire en prestations. Elle recevrait un pourcentage beaucoup moins élevé. Cela indique le grand avantage du régime des congés de maladie payés sur le régime que l'on nous propose surtout pour les personnes qui en profitent en ce moment.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Je voudrais préciser ma question: dans le cas où le changement s'effectuerait dans les régimes

[Texte]

take place in private plans, with the result that there would be no duplication—in other words, the federal plan would come in at the end of two weeks and for the insurable earnings portion only—in the event that shift took place only to this amount, what is the sum of money likely to be involved?

**Mr. LaRose:** I am afraid I did not quite understand the question.

**Mr. Francis:** In other words, as I understand the \$60 million figure, this would involve payment for the first two weeks and would be not only the insurable portion, but it would be something more than that. Is that right, or am I wrong?

**Mr. LaRose:** No, this is not quite right. The continuing existence of a paid sick leave program would naturally reduce the cost to be experienced by the unemployment insurance program and, as was mentioned, as long as salary is continued to be paid, there would be no benefit paid from the UI program.

**Mr. Francis:** Right.

**Mr. LaRose:** This is therefore the reduction in the cost, and this cost is measured in terms of the UI benefit and not in terms, of course, of the paid sick leave benefits.

**Mr. Francis:** I see. Then to sum up, to be sure that I understand, if there was a complete shift, on the sickness insurance programs there is something like \$8 million involved, and if there were a complete shift of what you call the sick leave programs, there is a total of \$60 million, and both of these are rendered in so far as it is possible to do so on a basis consistent with the provisions in the White Paper.

**Mr. LaRose:** That is correct.

**Mr. Francis:** Thank you.

**Mr. DesRoches:** It can be translated in terms of rate, a factor of about 10 cents on the rate, if we had this complete shift.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Except that a complete shift is almost an impossibility, is it not? There are unions in the country.

**Mr. LaRose:** That is right. This is of course...

**Mr. DesRoches:** And this is what we are trying to find out, Mr. Chairman, through this study. We feel there will be a shift—we are not so naïve—but it may be more gradual. We hope it will be more gradual.

**Mr. Francis:** This is the area where the Mercer Study will take place and will pin-point information.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** I have a supplementary question on this point. Have you experience from the American plan? You referred to the California study. What has happened there where the government has taken it? Has there been a shift?

**Mr. DesRoches:** Yes, in the California plan, to my understanding, there has been a fairly complete shift, but they pay early benefits. They pay on the first day or something of this order. So they pay first-day benefits.

[Interprétation]

privés, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas duplication le régime fédéral entrerait en vigueur après une période de deux semaines et seulement pour le montant assurable. Au cas où le changement se produirait pour ce montant seulement, quelles seraient approximativement les sommes d'argent qu'il faudrait prévoir?

**M. LaRose:** Je suis désolé, mais je ne crois pas que j'ai compris votre question.

**M. Francis:** Si je comprends bien, les \$60 millions comprennent le paiement pour les deux premières semaines et sont un peu plus que la portion assurable. Est-ce que c'est juste?

**M. LaRose:** Ce n'est pas très juste, monsieur Francis. La continuation d'un régime de prestations pour congés de maladie réduirait le coût que devra supporter le régime d'assurance-chômage en tant que le salaire sera payé, il n'y aura certainement pas de prestations de verser par l'assurance-chômage.

**M. Francis:** Très bien.

**M. LaRose:** Il s'agit donc d'une réduction du coût des prestations d'assurance-chômage et non des prestations de maladie.

**M. Francis:** Afin d'être certain de bien comprendre la chose, s'il existe un changement total en ce qui concerne les régimes d'assurance-maladie, disons qu'il s'agit d'une somme de 8 millions de dollars et s'il y avait un changement complet en ce qui concerne les régimes de congés de maladie, ceci passerait à \$60 millions et les deux se feraient conformément aux dispositions du Livre blanc?

**M. LaRose:** C'est exact.

**M. Francis:** Merci.

**M. DesRoches:** Ceci pourrait se traduire en termes de taux, n'est-ce pas? Un facteur de 10 cents sur le taux si pareils changements se produisaient.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Un tel changement est presque impossible car il existe des syndicats dans ce pays.

**M. LaRose:** C'est exact et c'est...

**M. DesRoches:** Et c'est ce que nous essayons de prouver, justement, par cette étude. Nous pensons qu'il y aura un changement... nous ne sommes pas si naïfs, mais il sera progressif, du moins nous l'espérons.

**M. Francis:** C'est là-dessus que portera l'étude Mercer qui nous fournira des renseignements.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Connaissez-vous le régime américain. Vous avez mentionné le régime de la Californie, pouvez-vous nous expliquer ce qui s'est passé quand le gouvernement l'a adopté. Y a-t-il eu des changements?

**M. DesRoches:** En ce qui concerne le régime de la Californie, il y a eu un changement presque total. Ils paient les prestations à partir du premier jour.



[Text]

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** So there would be more inducement for a shift there, would there not?

**Mr. DesRoches:** Absolutely, because it is a complete replacement. I think it was a deliberate replacement of private plans.

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary question?

**The Chairman:** Mr. Ritchie is first.

**Mr. Ritchie:** I would like to ask what percentage of people are now covered in this two-week to fifteen-week sickness period proposed by private plans. Have you anything, or the cost of...

**Mr. LaRose:** I could perhaps give you an estimated percentage of those who would have no coverage whatsoever, and the remaining percentage of course would be those who would have some type of coverage, either paid sick leave or wage loss. But the percentage of those who would have no coverage would be of the order of 35 per cent.

This figure was derived on the basis of a survey conducted by the Department of Labour on working conditions in Canadian industry. This particular survey reflects the position of establishments with 20 or more employees. So we had to make certain assumptions with regard to establishments having fewer than 20 employees. But after we have made the proper adjustments, we arrive at a level of roughly 35 per cent of the covered population that would have no coverage whatsoever.

I might mention that as late as yesterday we got some additional information on this very point, and this additional information certainly supports the level of 35 per cent of persons who would have no coverage. This information was provided by DBS and it shows the percentage of persons who do not work because of illness. It shows a distribution of this number between persons receiving full pay, persons receiving partial pay, and persons receiving no pay, no benefits. The percentage that can be derived here comes to 34.7 per cent. So either by coincidence or otherwise it seems to indicate that the level of 35 per cent is by no means unrealistic. In fact, I think it is quite realistic.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Could you complete that and give the percentages for full and partial?

**Mr. LaRose:** The remaining portion of course would be roughly 65 per cent.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** But you said some of that was full coverage and some of it was partial.

**Mr. LaRose:** Right. Depending on the definition that was given to receiving full pay and partial pay, there would be 38 per cent receiving full pay and 26.3 per cent receiving partial pay. We have to keep in mind that programs that are currently available from private sources, that is, paid sick leave or wage loss insurance, do not exhaust the complete list of the types of plans that

[Interpretation]

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Il y a donc de bonnes raisons de faire un changement.

**M. DesRoches:** Exactement, il s'agit d'un changement complet. On a délibérément remplacé les régimes privés.

**M. Broadbent:** Une question complémentaire?

**Le président:** Monsieur Ritchie est le premier.

**M. Ritchie:** Combien de personnes sont couvertes par cette période de deux à quinze semaines préconisée par les régimes privés?

**M. LaRose:** Je peux peut-être vous donner le pourcentage approximatif des personnes qui ne sont pas couvertes du tout et le reste, naturellement, représentera les personnes qui sont couvertes soit par des prestations de congés de maladie ou par des prestations de salaire. Il y en aurait environ 35 p. 100 qui n'auraient aucune garantie.

Ces chiffres proviennent d'une enquête qui a été faite par le ministère du Travail sur les conditions de travail dans les industries canadiennes. Cette étude concerne les établissements qui emploient 20 employés et plus. Et, de ce fait, il a fallu présumer en ce qui concerne les industries qui emploient moins de 20 ouvriers. Après avoir fait les ajustements nécessaires nous arrivons à environ 35 p. 100 de la population qui n'aurait aucune garantie.

Hier nous avons reçu d'autres renseignements là-dessus et ces derniers tendent à prouver que le 35 p. 100 auquel nous sommes arrivés est très près de la vérité. Ces chiffres nous ont été fournis par le Bureau fédéral de la statistique et donnent le pourcentage des personnes qui ne travaillent pas pour cause de maladie. Ces chiffres indiquent le nombre de personnes qui reçoivent un plein salaire, un salaire partiel et celles qui ne reçoivent aucun salaire. Et nous arrivons au pourcentage de 34.7 p. 100, donc le chiffre de 35 p. 100 est très près de la réalité.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pourriez-vous nous donner le pourcentage des personnes qui reçoivent des salaires complets et des salaires partiels?

**M. LaRose:** Le reste est évidemment d'environ 65 p. 100.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mais vous dites qu'une partie reçoit un salaire complet et l'autre un salaire partiel.

**M. LaRose:** Oui, c'est-à-dire les personnes qui reçoivent l'ensemble de leur salaire et celles qui reçoivent une partie de leur salaire. Il y aurait 38 p. 100 qui reçoivent un plein salaire et 26.3 p. 100 qui reçoivent un salaire partiel. Il ne faut pas oublier que les régimes privés dont nous disposons ne comprennent pas tous les divers régimes qui sont disponibles. Il existe d'autres régimes oui

## [Texte]

are available. You have other plans that are far more complicated. In fact, you have plans that combine some of the elements of the paid sick leave plans and wage loss insurance. So I am wondering to what extent this was taken into account.

In other words, while I can certainly vouch for the percentage of those receiving no pay, I do not know about the distribution of those who are receiving some compensation between those who are receiving full pay and those receiving partial pay. The breakdown between these two may or may not be reliable, depending on the type of question that was asked and the way it was answered in the survey.

**The Chairman:** Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** You said you gave some consideration to the California plan which goes into effect after the second or third day. Why did you not adopt their plan?

**Mr. DesRoches:** We studied their plan as a means of finding out what the elements would be. Their plan is not an unemployment insurance plan, and I think my answer must be that within the structure of unemployment insurance, which is what we are proposing here, we have to have the same conditions, as long as this is social insurance and unemployment insurance, and not health insurance or sickness insurance. Then I think we cannot get into that field of first-day payment. I think we would then be breaking the concept of unemployment insurance. There is no question in my mind about that.

**Mr. Broadbent:** Why would you be breaking the concept of unemployment insurance by doing that?

**Mr. DesRoches:** I think we would be in sickness. I think if we paid from the first day, we would have to go into paying all other people who are sick, it seems to me. We do not pay people who are unemployed in the first week, you know, on the first day. I do not see why we should extend that concept beyond some kind of waiting period. It is part and parcel of this type of plan. It seems to me that if we went into this, we would be changing even the present concept of unemployment insurance which has a waiting period and which implies certain conditions of having been without earnings.

• 1120

**Mr. Broadbent:** We would have had to be consistent right down the line.

**Mr. DesRoches:** Yes, plus the administrative costs, and I think the administrative considerations would be far beyond what we had in mind in planning this program.

**The Chairman:** Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Thirty-five per cent now have no private coverage for sickness on this two to fifteen weeks. Presumably 65 per cent have some time type of coverage. Do you have any figures to indicate the percentage the private plans give above the proposed unemployment for sickness and what percentage of this 65 per cent are below the proposed unemployment benefits.

**Mr. DesRoches:** No, I do not have any figures readily available with me. I think the survey conducted by the

## [Interprétation]

sont encore plus compliqués. Certains régimes comprennent certains éléments des régimes à prestations pour congés de maladie et certains éléments des régimes d'assurance-chômage.

Bien que je puisse vous assurer du pourcentage des personnes qui ne reçoivent aucun salaire,—je ne peux vous assurer du nombre de personnes qui reçoivent un salaire complet et de celles qui reçoivent un salaire partiel. Les chiffres obtenus ne peuvent être fiables car tout dépend de la manière dont la question a été posée au moment de l'enquête et aussi de la manière que la personne a répondu.

**Le président:** Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Vous avez dit que vous aviez songé au régime de la Californie qui verse des prestations à partir du deuxième ou troisième jour. Pourquoi n'avez-vous pas adopté ce régime?

**M. DesRoches:** Nous l'avons étudié afin de voir quels étaient les éléments qu'il comportait. N'oubliez pas que ce régime n'a rien à voir avec un régime d'assurance-chômage. Dans le cadre du régime que nous vous proposons nous devons obtenir les mêmes conditions puisqu'il s'agit d'un régime d'assurance sociale et d'assurance-chômage, et non pas d'un régime qui concerne seulement la santé et la maladie. Ensuite, nous ne pouvons pas adopter un régime de versement à partir du premier jour. Cela serait contre le principe de l'assurance-chômage. Cela ne fait aucun doute.

**M. Broadbent:** Comment cela enfreindrait-il le principe de l'assurance-chômage.

**M. DesRoches:** Si nous payons dès le premier jour, il me semble qu'il faudra payer tout le monde, alors qu'ils seront malades. Nous ne versons pas de prestations la première semaine qu'une personne est sans emploi. Je ne vois pas pourquoi nous devrions étendre ce principe à une période d'attente? Ceci fait partie de ce genre de régime. Il me semble que si nous faisons ceci, nous changerions complètement le principe de l'assurance-chômage qui a une période d'attente et qui prévoit certaines conditions, c'est-à-dire que les personnes n'ont pas reçu de salaires pendant cette période.

**M. Broadbent:** Il aurait fallu que nous soyons conséquents sur toute la ligne.

**M. DesRoches:** Oui, ainsi que les frais d'exploitation qui sont au-delà de tout ce que nous avions prévu.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** J'aimerais revenir à ces 35 p. 100 qui ne sont pas couverts pour congés de maladie. On présume que 65 p. 100 sont couverts de quelque façon. Avez-vous des chiffres indiquant le niveau des prestations des régimes privés? Quel pourcentage de ces 65 p. 100 sont en deçà du niveau des prestations d'assurance-chômage proposées?

**M. DesRoches:** Non, je n'ai aucune donnée. Je pense que l'enquête conduite par le ministère du Travail indi-

[Text]

Department of Labour does give a distribution of the existing coverage by the level of benefits. This level of benefits can be in terms of a flat number of dollars per week or in terms of percentage of earnings. I do not have enough recollection to give you any precise figures on this.

**Mr. Ritchie:** Of the 65 per cent that are now covered, what percentage are better off under the present system of private benefits and what percentage will be better off under the proposed government system? Do you have any estimates of this with you?

**Mr. DesRoches:** I have reflected such percentages in the cost estimate by assuming that 50 per cent of the present wage loss insurance plans might be retained for the very reason that the level of benefit would at least be as high as the proposed program is offering, in addition to which the waiting period would be much shorter—probably averaging about one week instead of two weeks. For these two reasons I felt that the present coverage would presumably be retained. As far as paid sick leave plans are concerned I have assumed that 80 per cent of the existing paid sick leave times would be retained. Of course, paid sick leave plans may provide 100 per cent of the actual earnings from the first day of sickness. The reason I have assumed that 20 per cent may not be retained or may be abandoned is because this would correspond roughly to the proportion of paid sick leave plans that are established informally at management's discretion, so that the employer may decide on his own that instead of providing the odd sick leave when his employees are ill he may decide to use the UI program. Of course, this is an assumption on my part.

**Mr. Ritchie:** Then the \$60 million figure means that we can assume there will be no private benefits whatsoever between the second and the fifteenth weeks. Is that right?

**Mr. DesRoches:** In fact, there would be none whatever. Perhaps with respect to long-term disability but not before the first two weeks.

**Mr. Steele:** May I add something here. That assumes that we would be the first payer, which is a little different. In other words, many plans would seek to say that we will top off what unemployment insurance is paying you. That would then cost the Unemployment Insurance fund \$60 million. However, these other plans would continue to pay the difference between what unemployment insurance is paying and what the person would have received under their existing plan.

**Mr. Ritchie:** This is what I am interested in. The unemployment insurance would be responsible for the maximum possible on sickness and from two to fifteen weeks it would be \$60 million.

**Mr. Steele:** Sixty-eight million dollars.

**Mr. DesRoches:** Above the estimates that we already supplied.

**Mr. Steele:** That would be 10 cents on the 79 cents.

**Mr. LaRose:** Mr. Chairman, may I interject at this point?

[Interpretation]

que la répartition suivant le niveau des prestations. Ce niveau des prestations peut s'expliquer en tant de dollars par semaine ou en pourcentage de la rémunération. Je ne crois pas me souvenir assez bien pour citer des chiffres exacts.

**M. Ritchie:** Du 65 p. 100 couvert actuellement, quelle proportion de ce pourcentage est moins bien couvert par le régime proposé et quel pourcentage est mieux couvert?

**M. DesRoches:** J'ai tenu compte de ces taux dans les frais en présumant que 50 p. 100 des régimes d'assurance-chômage peuvent être maintenus parce que leur niveau de prestations est aussi élevé que celui qui est proposé dans le régime d'autant plus que la période d'attente serait d'une semaine plutôt que de deux semaines. Voilà pourquoi je suppose que la présente couverture peut être retenue.

Pour ce qui est des régimes d'assurance-maladie j'ai présumé que 80 p. 100 des congés de maladie payés actuellement seraient retenus. Évidemment, ces régimes versent 100 p. 100 des revenus actuels dès le premier jour de maladie. La raison pour laquelle j'ai considéré que nous devions abandonner le 20 p. 100 c'est que cela correspond de façon rudimentaire aux périodes d'absences maladie établies par le patronat qui décide librement si oui ou non il accordera du congé de maladie. Il peut décider de se fonder sur le programme de la Commission d'assurance-chômage; c'est une hypothèse.

**M. Ritchie:** Par conséquent, le chiffre de 60 millions de dollars suppose qu'il n'y aurait aucune prestation entre la deuxième et la quinzième semaine.

**M. DesRoches:** Peut-être après une longue période d'invalidité mais pas pour les deux premières semaines.

**M. Steele:** En supposant que nous sommes les premiers payeurs. Nombre de régimes prétendraient verser plus que l'assurance-chômage. Ce qui élèverait les coûts de l'assurance-chômage à 60 millions de dollars. Toutefois, ces autres régimes continueraient de payer la différence entre ce que l'assurance-chômage verse et ce que la personne aurait reçu en vertu de leur régime actuel.

**M. Ritchie:** Voilà ce qui me préoccupe. L'assurance-chômage serait responsable du taux maximum en cas de maladie et de deux à quinze semaines, ce serait 60 millions de dollars.

**M. Steele:** 68 millions de dollars.

**M. DesRoches:** Au-dessus des prévisions que nous avons déjà fournies.

**M. Steele:** Cela serait 10¢ pour 79¢.

**M. LaRose:** Puis-je intervenir?



[Texte]

The Chairman: Mr. LaRose.

**Mr. LaRose:** The important figures here are not so much the absolute amount of the benefits, which we have estimated to be roughly at the level of \$68 million, this additional cost, but it is really in terms of additional rate and, as mentioned by Mr. Steele, this could be financed by an additional 10 cents per \$100 of insurance earnings. I think this has far more relevance than merely quoting an absolute number of dollars. I think it is the additional rates that would have to be paid by the employee—and, of course, also by the employer—that has any relevance here.

The Chairman: Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman I just have one question to see if I am thinking straight on this. Through most of these sessions I think we have taken the view that the provision of the sickness benefit is going to be of definite and positive help to about 30 or 35 per cent of the work force, this being the percentage that has no coverage at all. You say that the percentage that would be helped would be higher, perhaps of the order of 50 per cent, and I was interested in breaking down these other figures. In addition to the 35 per cent who now get no coverage and would get coverage, probably another 15 or 20 per cent of the work force would be better off than they are now? I know this is a leading question but...

**Mr. Steele:** Could we get those figures for you, Mr. Knowles, rather than quoting figures which may turn out to be wrong?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** All right. I suppose if they follow Dr. Ritchie's suggestion there will be some people who will be worse off. For instance, these people who are working for companies that have voluntary plans, the employer may say, "I have been putting this up for you but now that you are going to get it by law, after two weeks I am dropping my plan."

**Mr. DesRoches:** I suppose this could happen, although it seems more likely that they would retain those features to top off the benefits or bracket them on each side. At least, this is our interpretation at this stage. Whether the employer would just drop the whole plan, I do not know, but I think he would cost out his present costs and then reallocate them to suit himself.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You have been pretty brave in your forecast. I would be glad if you would give us some figures on another occasion on this question.

**Mr. DesRoches:** We can actually give you the outline Mr. LaRose used of the procedure which he followed. It is the kind of thing that we are never sure whether the Committee is interested in the detail, but we could make this available.

**The Chairman:** Mr. DesRoches, one of the groups that was before us recently talked about the voluntary plans of salary continuance and sick benefits. Would this be taken into account as far as that 35 per cent who are not covered now? I think they mentioned that perhaps the banks had some informal plans where they really kept their employees on salary for a considerable period of time.

[Interprétation]

Le président: Monsieur LaRose.

**M. LaRose:** Le chiffre important ici n'est pas tant le montant absolu des prestations que nous estimons qu niveau d'environ 68 millions de dollars mais l'accroissement des taux, comme M. Steele le mentionne, pour être financé par une contribution supplémentaire de 10¢ pour 100 dollars de gains. C'est plus important que de citer des montants absolus en termes de dollars. Le taux supplémentaire que l'employé ou l'employeur devra payer est le point important relativement aux prestations.

Le président: Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Bon, je ne sais si je suis juste au point; durant la plupart de ces audiences nous avons estimé que les prestations d'assurance-maladie représenteraient un secours pour 30 à 35 p. 100 de la population active qui n'est pas couverte actuellement. Vous dites que la proportion de personnes secourues s'élèverait peut-être à plus de 50 p. 100. J'essaie de décomposer ces chiffres. En plus des 35 p. 100 qui ne sont pas couverts il y aurait de 15 à 20 p. 100 qui recevraient plus qu'ils ne reçoivent actuellement? Je sais que ma question est tendancieuse mais...

**M. Steele:** Pourrions-nous vous procurer ces chiffres monsieur Knowles plutôt que de citer au hasard?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Très bien. Certaines personnes, d'après le Dr Ritchie, seront en plus mauvaise posture. Par exemple dans le cas des personnes qui travaillent pour des sociétés ayant des régimes privés, leurs employeurs diront: «Maintenant que vous pouvez l'obtenir légalement, je vais abandonner mon régime».

**M. DesRoches:** Ceci peut arriver. J'imagine que l'employeur apportera certaines modifications à son régime.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous avez été très courageux dans vos prévisions. J'aimerais que vous nous donniez des chiffres une prochaine fois.

**M. DesRoches:** Nous pourrions vous résumer ce que M. LaRose a exposé. C'est une question où nous ne sommes jamais très certains que le comité veuille en prendre les détails, mais nous pourrions vous l'obtenir.

**Le président:** Monsieur DesRoches, un des groupes que nous avons entendus dernièrement, a mentionné les régimes volontaires couvrant les congés de maladie et les salaires. Cela est-il compris dans le 35 p. 100 des personnes qui ne sont pas couvertes actuellement? Je crois qu'on a mentionné que les banques avaient un régime en vertu duquel le salaire était assuré pour une longue période de temps.



[Text]

**Mr. DesRoches:** Yes. This was taken into account.

**The Chairman:** So, having regard to formal plans and informal plans, there are still 35 per cent who are not covered at the present time?

**Mr. DesRoches:** That is correct. This was confirmed by the statistics I received from DBS only the day before yesterday.

**The Chairman:** Shall we go on with the next paper, gentlemen? Mr. DesRoches.

**Mr. DesRoches:** The next document covers the question of the impact on middle-income people. As far as I know this has not arisen in the Committee but we thought we should at least present to the Committee what the impact upon that group would be *in toto*, and I would ask Mr. Allen to lead you through some of the figures here which indicate that in fact the middle-income group as defined here would gain by this proposal rather than lose. This, of course, does not refer to individuals; it refers to the group as a group.

• 1130

**Mr. Allen:** Mr. Chairman, we have attempted to project the total covered population for the present and proposed unemployment insurance programs in 1972 and thereby make estimates of the number of persons who would come into the insured population as new entrants who are in the income range of from \$7,800 to \$12,000. This would be a starting point for us to assess the trade-off to this particular income group between the contributions that they will be paying and the benefits that they would receive.

On page two, at the top of the page, we indicate an estimated number of 500,000 new entrants in this particular income group, adding to the 750,000 presently covered. The \$7,800 to \$12,000 income group would represent 1½ million insured workers in 1972 under the proposed system, as opposed to three quarters of a million if the present system were to be retained.

All of these particular people will be at the maximum insurable earnings and will be contributing on \$150 per week. I might point out that under the present system this particular group of people are either not insured and, therefore, not paying any contributions, or they are contributing at \$1.40 a week. Under the proposed system the 1½ million would pay \$1.19 per week under the rates projected in the White Paper.

It is therefore fairly easy to calculate what would be the contributions to the fund by these particular individuals under the present and proposed systems. We have done two sets of calculations in the middle and latter tables on page two. The first one shows the contributions—\$39¼ million—which would be paid if the presently covered people came in at the full rate and the 500,000 new entrants entered at the preferential rates, which we have proposed for the first three years.

At the bottom of the page, in order to give a realistic picture of what would happen in the long run, we assumed that all of the people in this income group whether they would be new entrants or not, would be paying the full rates, so that we could get a comparison of the present and the long-run cost under the proposed system.

[Interpretation]

**Mr. DesRoches:** Oui, nous en avons tenu compte.

**Le président:** Pour ce qui est des régimes officiels, ou officieux, il y a encore 35 p. 100 des personnes qui ne sont pas couvertes?

**M. Desroches:** Oui, cela a été confirmé par les données que j'ai reçues hier du BFS.

**Le président:** Pouvons-nous passer à la prochaine étude messieurs? Monsieur Desroches.

**M. Desroches:** Le document suivant traite de l'effet du régime sur les gens à revenu moyen. Il me semble que ceci n'a pas été discuté au Comité mais il me semble que nous devons renseigner le Comité sur l'effet global de ce régime sur ce groupe. Je prierais M. Allen de bien vouloir vous lire certaines données.

A vrai dire, le groupe à revenu moyen, tel qu'il est défini ici, gagnerait suivant ce nouveau régime. Il n'est pas question ici d'individu mais d'un groupe en tant que groupe.

**M. Allen:** Monsieur le président, nous avons essayé d'évaluer toute la population qui, en 1972, serait couverte en vertu du régime d'assurance-chômage actuel et du régime proposé et d'établir le nombre de personnes dont le revenu est compris entre \$7,800 et \$12,000 qui deviendrait admissibles. En partant de là nous pourrions juger du rapport cotisations-prestations, pour ce groupe particulier.

À la page 2, en haut de la page, nous avons indiqué un nombre estimatif de 500,000 nouveaux adhérents dans cette catégorie de revenus. La classe de revenus allant de \$7,800 à \$12,000 représenterait un million un quart d'assurés en 1972 selon le régime proposé par rapport à trois quarts de millions si l'on maintenait l'ancien système.

Les individus atteindraient le plafond d'assujettissement et verseraient \$150 de cotisations par semaine. Je dois signaler qu'aux termes du régime actuel, ces personnes ne sont ou pas assurées et ne paient aucune cotisation ou versent \$1.40 par semaine. Un million deux-cent cinquante mille personnes paieraient \$1.19 d'après le régime prévu dans le Livre blanc.

Il est donc assez facile de calculer que serait les cotisations de ces personnes, en vertu du plan proposé et du régime actuel, nous avons fait les calculs nécessaires. Vous en trouverez les résultats aux tableaux de la page 2.

Le premier indique les cotisations: \$39¼ millions qui seraient versées si les personnes actuellement couvertes payaient la pleine cotisation et si les nouveaux adhérents bénéficiaient des taux préférentiels que nous proposons pour les 3 premières années d'application.

Au bas de la page, afin d'indiquer quels seraient les résultats à long terme, nous avons supposé que toutes les personnes, de cette catégorie de revenus paieraient le même taux. Nous pouvons ainsi composer le coût actuel et le coût à long terme du régime proposé.

Pour les cotisations, nous avons tenu compte du fait que les travailleurs de ce groupe paieraient \$150 par semaine de cotisations déductibles aux fins de l'impôt. En ayant recours aux taux marginaux d'imposition, nous avons pu calculer leur contribution nette à la caisse.

## [Texte]

On the contributions side then, we took into account the fact that the workers in this income group would be paying on \$150 a week, but that their contributions would be tax deductible. Using the marginal rates of taxation for these income groups, we were able to calculate the net contribution that they would make into the fund—removing the income tax effects.

Under the present system it is quite straightforward. The 750,000 people who are now insured, if the present system were retained and the present rates were retained, would be paying \$1.40 a week and their contributions would amount to \$54.6 million by 1972.

We have reasonably straightforward estimates of the number of millions of dollars contributed by this income group into the fund, assuming either that preferential rates are in effect—which they will be—at the outset for the new entrants, or assuming that everybody was paying the full contribution rates.

On the benefits side it is a little bit less straightforward to estimate the amount of benefits that the people in this income range will receive.

First of all, as we have pointed out here, we already have a large number of workers insured under the present system who are earning more than \$150 a week and approximately 8 per cent of them get benefits each year. We do not have fantastically good data on unemployment amongst the uninsured population but we do know what happened in 1968 when we brought in a group of salaried workers by raising the salary ceiling from \$5,460 to \$7,800, and we have other sources of information from DBS. We therefore were able to estimate the percentage of workers who were new entrants to this system who would receive benefits under the regular benefit stream.

Based on Mr. Larose's work on the sickness and maternity side, we have estimated the number of cases and the number of millions of dollars of sickness and maternity benefits paid to this income group. Referring once again to page two, we had estimated that slightly over \$59 million of benefits would be paid to the workers in this income range, taking into account the higher benefit rates, less the tax effects—the effects of making benefits taxable—taking into account the broader coverage and the new sickness, maternity and retirement benefits. Of course, under the present system, first of all, only 750,000 or 60 per cent of this group are covered. These are the people who are constrained by the maximum weekly benefit of \$42 a week or, if you have dependants, \$53 a week. This is the income group of people with earnings of \$150 or more. They suffer quite a serious reduction in earnings because of unemployment since their benefits might only be one quarter, say, of their former income before unemployment. They are estimated to be likely to receive only \$21 million of benefits under the present system if that system were retained to 1972 with the benefits not being taxable.

By taking into account these factors, we have estimated the difference between the contributions which these workers as individuals would pay into the fund and the amount of benefits that they would get out of it in order to shed some light on the concern of some people that this particular income group was shouldering the burden of the proposed system because of universal coverage. The conclusion is that in the first year of the program, with the preferential rates in effect, the benefits received

## [Interprétation]

En vertu du régime actuel, tout est très clair. Les 750 mille personnes qui sont assurées actuellement, si leur cotisation demeure au taux actuel, verseraient \$1.40 par semaine, cela donnerait un montant de 54 millions 600 mille dollars de cotisations en 1972.

Nous avons établi des estimations assez claires quant aux contributions de cette classe de revenus, en partant soit des taux préférentiels qui seront mis en vigueur, au début, pour les nouveaux adhérents, soit en partant des taux normaux de cotisation.

En ce qui concerne les prestations, c'est un peu plus délicat d'établir le montant des prestations dont bénéficieront les personnes dans cette classe de revenus.

Nous avons déjà un grand nombre de travailleurs assurés en vertu du régime actuel qui gagnent plus de \$150 par semaine et quelque 8 p. 100 d'entre eux reçoivent des prestations chaque année.

Nous n'avons pas des données vraiment impressionnantes sur la population qui n'est pas assurée mais nous savons ce qui s'est produit en 1968 quand nous avons inclus des travailleurs salariés en portant le plafond d'assujettissement de \$5,460 à \$7,800 et nous avons d'autres sources de renseignements grâce au Bureau fédéral de la statistique. Nous avons pu estimer quel serait le pourcentage de nouveaux assurés qui recevraient des prestations, normalement.

En partant des études de M. LaRose sur la maladie et la maternité, nous avons estimé le nombre de cas et évalué le montant des prestations de maladie et de grossesse versées aux travailleurs de cette classe de revenu à \$59 millions, en tenant compte de la majoration des prestations et des incidences de l'imposition, du nombre d'assurés et des prestations d'assurance-maladie, de grossesse et de retraite.

En vertu du régime actuel 750 mille personnes, soit 60 p. 100 seulement de ce groupe, sont assurées. Il s'agit des personnes dont les prestations atteignent un maximum de \$42 par semaine; ou \$53, si elles ont des personnes à charge. Leur revenu hebdomadaire est de \$150 ou plus. C'est là une réduction considérable de la rémunération puisque leurs prestations de chômage ne représentent que 25 p. 100 de leur ancien revenu. Il est probable qu'ils ne tireront pas plus de \$21 millions de prestations, d'ici à 1972, en vertu du régime actuel, les prestations n'étant pas imposables.

En tenant compte de ces facteurs, nous avons estimé la différence entre les cotisations de ces travailleurs et les prestations qu'ils pourraient en tirer en vue de dissiper les inquiétudes de certains qui considèrent que cette catégorie de revenu portera tout le poids du régime universel proposé. Nous en tirons la conclusion qu'au cours de la première année du programme, avec le taux préférentiel, les prestations dépasseraient d'environ \$21 millions les cotisations alors qu'en vertu du régime actuel ils contribueraient \$33 millions de plus que ce qu'ils pourraient obtenir comme prestations. Lorsque les taux normaux entreront en vigueur, ils sont indiqués en bas de page, ce chiffre diminuera d'environ 8 millions sept cent quatre-vingt dix-sept mille dollars et il faut, bien sûr comparer cela au déficit de 33 millions six cent mille dollars que subirait la caisse d'assurance-chômage si l'on maintenait le régime actuel.

Nous avons établi l'effet net du nombre accru d'assurés allié aux conséquences d'une réduction des taux de coti-



**[Text]**

would be almost \$20 million greater than the contributions paid by this group of workers; whereas, under the present system they would contribute to the fund over \$33 million more than they would withdraw in benefits. When the full rates are in effect, down at the bottom of the page, excess of benefits over contributions is reduced to about \$8.797 million and obviously this is compared against the deficit which this group would suffer vis-à-vis the UIC fund of \$33.6 million if the present system were retained.

We have, then, the net effect of the increase in coverage and its increase in the number of contributors to the fund, compared with the effect of a reduction in contribution rates and an increase in the benefit rates and the introduction of the new benefits. Of course, I should not make this paper appear to do something that it is not designed to do.

● 1140

It is designed to show the effect on this group of workers as individuals, comparing the dollars out of their pockets to the dollars inflow to claimants. There is, of course, an employer contribution of behalf of these people and there is a government contribution to the fund which presumably could be prorated over any group of workers. This paper is merely trying to address itself to the question of how much out-of-pocket expense these workers pay and how much the benefits that would accrue to them would likely amount to.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Allen.

Gentlemen, before going into questions on this, may I have a motion that the documents tabled by Mr. DesRoches, the Chief Commissioner of the Unemployment Insurance Commission be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings Evidence?

**Mr. Broadbent:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, Mr. Allen has taken us by the hand and taken us through these figures very well. I think I understand them, but I am still a little puzzled as to why you add the \$19 million and the \$33 million in one case and the \$7 million and \$33 million in the other.

**Mr. Allen:** Why we add \$19 million and \$33 million in one case and we do what in the other?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** And then add the \$7 million and the \$33 million in the second case. It is the same calculation.

**Mr. Allen:** Right.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It is the same operation in both places. One is an excess of benefits over contributions and the other an excess of contributions over benefits.

**Mr. Francis:** One is proposed and the other is present.

**[Interpretation]**

sation et de l'application des nouvelles prestations. Évidemment, il ne faudrait pas que je vous induise en erreur sur la portée de cet article.

Cette étude a pour objet de montrer quelles seront les conséquences du nouveau régime pour ce groupe de travailleurs grâce à une comparaison entre les cotisations que devront verser les travailleurs et les bénéfices qu'ils en retireront en tant que requérants. Bien sûr, l'employeur versera sa quote-part et le gouvernement participera au financement de la caisse et tous les travailleurs en bénéficieront. Cet article c'est simplement d'établir quels sont les débours des travailleurs et quelles sont les prestations qui leur reviendront.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Allen.

Messieurs, avant de passer aux questions j'aimerais que l'on dépose une motion en vue d'annexer au compte rendu les documents présentés par M. DesRoches, commissaire en chef de la Commission d'assurance-chômage.

**M. Broadbent:** J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

**Le président:** M. Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, M. Allen nous a donné la vraie dimension de tous ces chiffres. Je crois avoir compris mais je m'étonne un peu que vous ajoutez des 19 millions ou 33 millions de dollars dans un cas et que dans l'autre vous additionnez 7 millions de dollars et 33 millions de dollars.

**M. Allen:** Vous voulez savoir pourquoi nous additionnons 19 millions de dollars et 33 millions de dollars et que faisons-nous dans l'autre?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous additionnez, dans l'autre cas 7 millions de dollars et 33 millions de dollars. C'est le même calcul.

**M. Allen:** C'est exact.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il s'agit de la même opération dans les deux cas. D'une part il y a un excédent des prestations sur les cotisations et d'autre part un excédent sur les cotisations sur les prestations.

**M. Francis:** Dans un cas il s'agit d'une proposition et dans l'autre d'un fait.

[Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In other words, if you go from a deficit position to a positive position, your net gain.

**Mr. Allen:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It is nice to figure it out that way if you can.

**Mr. DesRoches:** Assuming the present plan continues of course there is a deficit position and the other one has a surplus.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** These figures only relate to those incomes that are between \$7,800 and \$12,000.

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If the present plan were to continue I understand they would be paying \$33 million more than they get. Under the new plan they will be getting \$19 million more than they contribute. Therefore, they are \$53 million better off. Have you shown that to Mr. Benson?

**The Chairman:** Are there further questions, gentlemen? Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** I was interested in knowing what level of unemployment you foresee in this group on which your figures are based?

**Mr. Allen:** We had assumed that approximately 8 workers per 100 of the presently covered workers would establish benefits during 1972. This would be the 750,000 who are already covered and this is about the average which we have experienced for people in this income group in the last few years.

**Mr. Ritchie:** These figures are based on experienced ratings in this age group already covered and merely projected to include the increased numbers taken into effect. Is that right?

**Mr. Allen:** Partly, yes. We took the claim rate for this income group, for the people who are presently covered, and we increased the number of people who are already covered and assumed the same experience for them. These are, in effect, non-salary earners between \$7,800 and \$12,000 who are now covered. We have been getting about 8 claims from each 100 workers lately and we assumed the same incidence of unemployment for that group. For the new entrants, the people who are not now covered, we assumed a lower claim rate which was 4 per cent, half the claim rate for the wage earners, half of what the wage and commission earners are now claiming.

**Mr. Ritchie:** Who are the major groups that will come into this, ones not now included, but will be included?

**Mr. Allen:** Well the major group of the 500,000 who are now...

**Mr. Ritchie:** No, but of the new groups.

[Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Autrement dit, si vous passez d'un déficit à un bilan positif, vous faites un profit net.

**M. Allen:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ce serait une bonne chose si vous pouviez la réaliser.

**M. DesRoches:** En supposant que l'on maintienne le régime actuel il y aurait un déficit alors que le régime proposé présenterait un excédent.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ces chiffres n'ont trait qu'aux personnes dont le revenu est compris entre \$7,800 et \$8,000.

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Si le régime actuel était maintenu, d'après ce que je comprends, ces travailleurs paieraient 33 millions de dollars de plus qu'ils n'en obtiennent. En vertu du nouveau régime, ils obtiendraient 19 millions de dollars de plus que ce qu'ils versent en cotisations. Aussi, ils bénéficieraient, grâce au nouveau régime, de 53 millions de dollars. Avez-vous montré cela à M. Benson?

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, messieurs? M. Ritchie.

**M. Ritchie:** J'aimerais savoir quelles sont vos prévisions de chômage pour cette catégorie de travailleurs?

**M. Allen:** Nous avions établi qu'environ 8 p. 100 des travailleurs actuellement assurés retireraient des prestations en 1972. Je veux parler des 750 mille travailleurs qui sont déjà assurés et c'est à peu près la moyenne de chômage que nous avons pu constater pour cette classe de revenu au cours des dernières années.

**M. Ritchie:** Pour les travailleurs déjà assurés, il s'agit de chiffres empiriques que l'on a tout simplement extrapolés afin de tenir compte du plus grand nombre de personnes visées. Est-ce bien cela?

**M. Allen:** Oui, partiellement. Nous avons pris le coefficient de demandes pour cette catégorie de revenu, en ce qui concerne les travailleurs déjà assurés et nous avons augmenté le nombre d'individus déjà assurés en supposant que le nombre de demandes soient identiques. Il s'agit en effet de travailleurs non salariés dont le revenu varie entre \$7,800 et \$12,000 et ces derniers temps, sur 100 travailleurs assurés, il y avait à peu près 8 demandes et nous présumons que le taux de chômage restera le même pour ce groupe. En ce qui concerne les nouveaux adhérents, c'est-à-dire les travailleurs non assurés, à l'heure actuelle, nous sommes partis d'un coefficient de demandes inférieures de l'ordre de 4 p. 100, c'est-à-dire la moitié de coefficient de demandes des travailleurs salariés, à l'heure actuelle.

**M. Ritchie:** Quelles seront les grandes catégories de travailleurs qui adhéreront au nouveau régime?

**M. Allen:** Les 500,000 qui présentement...

**M. Ritchie:** Non, je parle des nouvelles catégories.



[Text]

**Mr. Allen:** All right. Of the 500,000 new people who are discussed in this paper, these represent virtually anyone in any employment who is on a salary of \$150 a week or more, regardless of his employer.

**Mr. Ritchie:** You have no approximate breakdowns as to occupation?

**The Chairman:** Mr. Ritchie, there is on page 32 in the White Paper the breakdown of the numbers proposed coming in for the first time.

**Mr. Ritchie:** Yes, that is approximately.

**The Chairman:** I think many of the teachers, for instance, and some of the public servants would be in this group of between \$7,800 and \$12,000.

**Mr. Ritchie:** Concerning the teachers—and they are a large element, I believe, whose contracts generally start at the beginning of the year or, say, September—in this particular occupation what experience have you that the unemployment rate would be 8 per 100. Have you anything to go on?

**Mr. Allen:** No, what we have to go on, for example, is that when we increased the salary ceiling the last time from \$105 to \$150 a week, we got about 5 per cent of the people who came in claiming benefits within the next year after starting to make contributions. About 5 per cent of them established benefits under the present system. That was in 1968-69. This percentage might be a little higher because we only would require eight weeks of contributions in the last year to qualify, as opposed to the present system where we require 30 contributions in the last 104 weeks. On the other hand, this percentage might be reduced by the effect of groups such as the teachers and hopefully public servants who may have a lower unemployment rate than people with similar incomes in private industry. Therefore, it was sort of a distillation of the experience we had in 1968, plus the knowledge—and this is a qualitative type of knowledge—that some of the groups who would be coming in in 1972 will have a better experience than the people who came in the last time we raised the ceiling. So 4 per cent represents the more or less weighted average of the assumed experience of all of these salaried groups who would come in. There are quite a few public servants and teachers and there will be some from the hospitals which would be accepted at the present time, plus people in private industry who are over \$150 per week.

**Mr. Ritchie:** Therefore, in essence, you have based it on salary without any attempt to categorize as to type of workers largely, is that correct?

**Mr. Allen:** Yes, largely. The 5 per cent was a benchmark. We started off with a 5 per cent claim rate for the salaried earners in the private sector. We averaged this in a downward direction to take into account the probable better experience in the other occupational groups. As far as an unemployment rate for these occupations is concerned, let alone for this income range in these occupations, that data does not exist.

[Interpretation]

**M. Allen:** Parfait. Parmi les 500,000 nouveaux adhérents dont nous analysons la situation dans ce rapport, nous trouvons pratiquement tous les emplois dont la rémunération est d'au moins \$150, quelque soit l'employeur.

**M. Ritchie:** Vous ne pourriez nous donner une répartition par profession?

**Le président:** M. Ritchie, le Livre blanc donne à la page 32 une répartition par profession des nouveaux adhérents.

**M. Ritchie:** Oui, c'est approximatif.

**Le président:** J'estime que la plupart des enseignants, par exemple, et certains fonctionnaires doivent faire partie de cette classe de revenus allant de \$7,800 à \$12,000.

**M. Ritchie:** En ce qui concerne les enseignants, qui constituent un élément important, les contrats sont signés au début de l'année, mettons au mois de septembre et je me demande si l'on peut dire que le taux de chômage dans cette profession s'établirait à 8 p. 100. Qu'avez-vous pour étayer votre thèse?

**M. Allen:** Ce n'est pas cela. Nous pouvons étayer notre thèse en vous disant que lorsque nous avons élevé le plafond d'assujettissement de \$105 à \$150 par semaine, il y a près de 5 p. 100 des nouveaux adhérents qui ont réclamé des prestations au cours de l'année suivant leur adhésion. 5 p. 100 d'entre eux ont eu droit aux prestations aux termes du régime actuel. C'est en 1968-1969. Ce pourcentage pourrait se voir augmenter quelque peu étant donné que nous n'exigeons que huit semaines de cotisations au cours de la dernière année comme condition d'admissibilité alors que le régime actuel exige 30 semaines de cotisations au cours des 104 dernières semaines. D'autre part, ce pourcentage pourrait se voir réduit parce que des groupes comme les enseignants et les fonctionnaires ont sans doute un taux de chômage inférieur par rapport aux travailleurs de revenu semblable dans l'industrie privée. Aussi, nous avons pu partir de l'année 1968 en sachant très bien que certains groupes qui adhèrent en 1972 auront un coefficient de chômage moins élevé que les travailleurs qui se sont assurés, la dernière fois que nous avons élevé le plafond d'assujettissement. Le chiffre de 4 p. 100 représente donc une moyenne pondérée portant sur tous les groupes de salariés qui seront couverts et se fondant sur l'empirisme. Il y a bon nombre de fonctionnaires et d'enseignants ainsi que de personnel d'hôpital qui pourraient être assurés à l'heure actuelle de même que certains individus du secteur privé qui gagnent plus de \$150 par semaine.

**M. Ritchie:** C'est pourquoi, vous êtes parti du salaire uniquement sans essayer de différencier les différentes catégories de travailleurs, est-ce exact?

**M. Allen:** Oui, en gros. Le taux de 5 p. 100 était un point de repaire. Nous avons pris un coefficient de demandes de 5 p. 100 pour les travailleurs salariés du secteur privé. Nous avons amené ce coefficient à des proportions plus équitables afin de tenir compte de la stabilité relativement plus grande des autres professions. En ce qui concerne le taux de chômage de ces professions, nous n'avons aucune donnée sauf par tranche de revenus.

## [Texte]

**Mr. Ritchie:** In your definition of an income, this is gross before deductions in all cases. Is that right? A person of \$12,000 means gross before his deductions?

**Mr. Allen:** Right.

**Mr. Ritchie:** Thank you.

• 1150

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Stanley Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, as \$12,000 is the indemnity of an M.P., and as there is likely to be an election in 1972, did you include in this the number of M.P.s that might be left home?

**Mr. Francis:** It really does not extend to us, does it?

**Mr. Allen:** In the weighted average the M.P.s did not pull that much weight, you know.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That puts us in our place.

**The Chairman:** Are there further questions of Mr. Allen or the officials? Gentlemen, we have four more papers to go through and I am in your hands whether you want to stop now. We do have this room again at 3.30 this afternoon and it looks as though we are going to have to use it. Do you want to go on until 12 o'clock or 12.30, or what do you want to do at the present time? Are there any comments? The idea was, after we went through the papers, as you will recall, to then have a chance for general questioning. If we do not have enough time, of course, we will have to call the officials back again some other day. Do you want to stop at 12 o'clock today? Okay? We will go through the next paper then Mr. DesRoches.

**Mr. DesRoches:** Thank you, Mr. Chairman. Not much has been said in the White Paper or elsewhere about the system of appeal, but it is understood that the proposal as it stands now would retain pretty well the system of appeal that exists now for the employees, or for the claimants, that is, one level of appeal through a board of referee and then another level of appeal through an umpire. This particular paper goes into more detail about the possibility, and we have not really phrased the details of this, but I am sure this would be of interest to the Committee, the possibility of rights of appeal for the employees.

There are three areas where the employers would have reason to lodge some kind of an appeal or would want to present a counterview to what we intend to do. These are listed at the top of page 1. First of all there is the periodic determination whether contributions must be made and the amount thereof. Second is the annual determination of an employer's individual contribution rate based on this layoff experience and, third is the determination of circumstances surrounding the laying off of an employee and the employee's entitlement to benefit. I think the first two stand pretty well on their own. They refer to matters which would be structured into experience rating and we feel that experience rating would certainly make the employers more concerned or more aware of the program; therefore, they would also

## [Interprétation]

**M. Ritchie:** Lorsque vous parlez du revenu, pensez-vous au revenu brut? Lorsque vous parlez des gens qui gagnent \$12,000, voulez-vous dire \$12,000 brut?

**M. Allen:** C'est ça.

**M. Ritchie:** Je vous remercie.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions? Monsieur Stanley Knowles?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Comme la rémunération d'un député est de 12,000 dollars, et vu que les prochaines élections se tiendront, sans doute, en 1972, avez-vous tenu compte dans vos calculs du nombre de députés qui pourraient être réduits au chômage?

**M. Francis:** Cela ne nous touche pas, n'est-ce pas?

**M. Allen:** Dans la moyenne pondérée, les députés n'ont pas joué un très grand rôle.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ah, voilà qui nous remet à notre place.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser, M. Allen, Messieurs? Nous avons encore 4 études à revoir. Nous allons nous réunir à 3h30 cet après-midi. Désirez-vous terminer à midi, midi et demi? Je m'en remets à vous. Nous devons après avoir revu ces études, poser des questions d'ordre général. Bien sûr si nous n'avons pas assez de temps, nous devons faire venir les représentants de la Commission un autre jour. Voulez-vous ajourner à midi? D'accord? Nous allons donc passer au prochain document. Monsieur DesRoches.

**M. DesRoches:** Je vous remercie, monsieur le président. Le Livre blanc, pas plus que les autres documents, n'a pas dit grand-chose du système d'appel. Les propositions, cependant, sauvegarderaient le système d'appel en vigueur pour les employés; c'est-à-dire le droit d'interjeter appel devant une commission d'arbitrage et le recours, en dernière instance, à un arbitre. Dans notre rapport, nous donnons plus de détails sur les possibilités d'interjeter appel pour les employés. Il y a trois domaines qui pourraient amener les employés à interjeter appel de nos décisions. Nous les donnons au haut de la page 1. En premier lieu, la détermination annuelle du taux de cotisation de l'employeur en fonction du nombre de licenciement dans son entreprise. Deuxièmement, la détermination périodique de l'exigibilité et du taux des cotisations et enfin, la détermination des circonstances à l'origine du licenciement de l'employé et le droit de l'employé aux prestations. Je pense que les deux premiers points s'expliquent d'eux-mêmes. Ce sont des questions relatives à la tarification selon l'expérience et nous estimons que la tarification selon l'expérience intéresse beaucoup plus l'employeur au régime et à ses aspects financiers, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Beaucoup d'employeurs ont dû vous dire qu'ils étaient mieux à même de contrôler les demandes, pour les prestations de maladie, notamment ce serait là une façon de faire participer les employés à la tarification fondée sur l'expé-



[Text]

be more concerned about the financial implications. At the moment the employers are pretty well detached from this program and they do not participate too actively in the terms and conditions.

I think you have heard a lot of evidence from employers that they are in a better position to control claims, for example, in sickness. I think many employers have said this, and we feel that this is one way of ensuring that they would participate in experience rating. Another way would be to give them the right of appeal on the adjudication of claims. Here, of course, we have to be careful because experience in the United States has indicated that this sometimes has undesirable effects. However, we do not believe that the granting of rights of appeal to the employers in Canada would open up the same situation as in the United States. In the United States the employer pays the whole rate and as a result has a large vested interest in the fund and he controls himself pretty well in accordance to the way the fund stands at a particular time. There is a great deal of lobbying and a great deal of opposition to claims to maintain the rates at a low level and to maintain the benefit at a low level as well. With a tripartite arrangement we do not foresee this possibility. We foresee that the employers would lodge an appeal primarily to ensure that the facts of the case have been properly interpreted.

Another feature of the American system is that when the employer lodges an appeal the claim stops and this is, of course, a very dangerous weapon. We would not propose that this be introduced but instead the claim would continue regardless of the outcome of the appeal. Combined with this problem of stopping the claim is the fact that quite often the claims are not adjudicated, we are told, in some jurisdictions for 60, 70 or 80 days. It would be rather unthinkable under our system that employers would have right of appeal with the stoppage of the claim. What we propose is a right of appeal of the employer but no stoppage of the claim. If the conditions were such that the appeal would be successful then we would not go retroactively over the claim. This, Mr. Chairman, is the intent of this paper. I think it is something you will have to formulate views on, and this is why we are submitting this paper. It is not discussed in any great detail in the White Paper but I think it is an important facet of the plan.

**The Chairman:** Are there any questions on this particular paper?

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Mr. Chairman, I have one question. Do you think perhaps employers may want to appeal the merit rating or the classification in which they may be placed? We have had several industries before us that complained quite forcefully that they operated under conditions over which they had no control; for instance, the construction industry. You have heard them no doubt and know what they said. Is there an opportunity for them to make appeals on these grounds?

**Mr. DesRoches:** Yes, this is what we suggest under Point No. 3 on page 2. They would have an opportunity to appeal the determination of that rate. By extension, of course, they would have the right to see what cases had been included in this rate.

I do not see how we could go into a responsibility-type of appeal, who is responsible for what. This is certainly

[Interpretation]

rien. Il faudrait également leur donner un droit d'appel quant au règlement des demandes. Il faut être prudent en cette matière parce que les États-Unis ont démontré que cela pouvait entraîner des conséquences néfastes. Nous ne pensons pas que si l'on donne un droit d'appel aux employeurs, la situation sera la même qu'aux États-Unis car, aux États-Unis les employeurs ont un droit de regard sur la caisse d'assurance-chômage puisqu'ils paient tout et ils tentent surtout à maintenir les prestations à un niveau assez bas, en exerçant de fortes pressions et en rejetant bon nombre de demandes. Un arrangement tripartite éliminerait cette éventualité. Nous prévoyons que les employeurs pourront interjeter appel pour s'assurer que le cas a été bien interprété.

Aux États-Unis lorsqu'un employeur interjette appel, l'employé n'a plus droit aux prestations. C'est là une arme dangereuse. Ce n'est pas ce que nous proposerons, au contraire. En outre, si l'on bloque les demandes, cela pourrait occasionner un retard de 60, 70 voire de 80 jours dans le règlement. C'est là une chose tout à fait impensable. Aussi, nous proposons un droit d'appel sans que les demandes de prestations en soient affectées et si l'employeur qui interjette appel obtient gain de cause, il n'y aura aucun effet rétroactif sur le règlement de la demande. Voilà dans quel esprit, nous avons rédigé ce rapport. Je crois que c'est un aspect important qui n'est pas approfondi dans le Livre blanc.

**Le président:** Y a-t-il des questions au sujet de ce rapport?

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Ne pensez-vous pas que les employeurs désireront interjeter appel des décisions en matière de tarification selon l'expérience. Nous avons entendu par exemple les représentants de diverses industries qui affirmaient que le chômage était tout à fait indépendant de leur volonté, c'est le cas du secteur de la construction. Il ne fait nul doute que vous savez ce qu'ils ont dit. Ont-ils la possibilité d'interjeter appel, en cette matière?

**M. DesRoches:** Oui. Nous traitons cette question au troisième point à la page 2. Les employeurs auront droit d'appel sur la détermination du taux des cotisations et, par la même occasion, ils auront un droit de regard sur les raisons de cette tarification. Je ne pense pas que le droit d'appel permettrait de déterminer les responsabilités. Je crois que ce serait là une chose beaucoup trop

## [Texte]

not intended here because it is far too complex. I think you have heard a lot of evidence to the effect that the government is responsible for unemployment, that the weather is responsible for unemployment, and so on. The intent here is not so much to pin down responsibility as to allocate costs where they belong. In that sense we cannot possibly open up a system of appeal on responsibility, which is an impossible question to answer, in my view anyway.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there further questions, gentlemen? Mr. Francis.

**Mr. Francis:** I note that there is a suggestion in the last paragraph which says:

...decisions already given which were favourable to a claimant would continue in effect pending final decision in the employer's appeal...

This is to prevent the suspension of claim.

...that decision would not have the effect of creating overpayments.

I am not sure I understand this statement.

**Mr. DesRoches:** We would not go retroactively. If it is successful, the danger of creating an overpayment could exist.

**Mr. Francis:** Yes, we have to concede this do we not? If at the final stage of the appeal procedure, say, the employer establishes facts which were not clear in the beginning and an overpayment is deemed to have been made, then what you are saying is that you are disregarding that for the record?

**Mr. DesRoches:** That is right.

**Mr. Francis:** And that is all?

**Mr. DesRoches:** That is all.

**Mr. Francis:** Thank you.

**The Chairman:** In other words, the employee will not have to repay that money?

**Mr. Francis:** He may or may not, but it will not affect the employer's experience.

**Mr. DesRoches:** It will not be declared.

**The Chairman:** That is the one point: it will not affect the employer's experience. What about the employee?

**Mr. DesRoches:** It will be the same. It will not be declared illegal. In other words, these payments will have to be declared legal regardless of the circumstances.

**Mr. Francis:** Provided that the initial determination was favourable even though the final one may not have been there would be no repayment called for?

**Mr. DesRoches:** I think with this kind of system we would have to operate within the 30-day limit, and try to cut the loss as much as possible. I expect it would be preferable not to go back and create overpayments, unless there were gross dishonesty or something of this sort.

## [Interprétation]

compliquée. On nous a dit bien souvent que le gouvernement, voire le temps était responsable du chômage etc... etc... etc... La question ne se pose pas au niveau des responsabilités. Le tout c'est de répartir les frais selon les nécessités et de toute façon, je pense que nous ne pouvons pas donner un droit d'appel qui permette de définir les responsabilités. Selon moi, ce serait impossible de toute façon.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs? Monsieur Francis.

**M. Francis:** J'ai remarqué que dans le dernier alinéa, il est proposé que:

...les décisions déjà prononcées en faveur d'un requérant resteraient en vigueur tant que l'appel interjeté par l'employeur n'a pas été tranché...

Voilà qui évite la mise en suspens des demandes.

...Cette décision n'entraînerait pas comme conséquence un paiement en trop...

Je ne suis pas sûr de bien comprendre cela.

**M. DesRoches:** Nous ne demanderions pas le remboursement; si l'appel aboutit, il y a danger de paiement en trop.

**Mr. Francis:** Nous devons bien faire cette concession, n'est-ce pas? Si, en dernière instance, l'employeur établit certains faits qui n'étaient pas clairs au départ et si l'on juge qu'il y a paiement en trop, allez-vous le négliger dans le dossier?

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Francis:** Et c'est tout?

**M. DesRoches:** C'est tout.

**M. Francis:** Je vous remercie.

**Le président:** Autrement dit, l'employé ne devra pas rembourser la somme en cause?

**M. Francis:** Cela dépend mais de toute façon cela n'affectera pas la tarification de l'employeur.

**M. DesRoches:** On passera outre.

**Le président:** La tarification de l'employeur restera inchangée mais que se passe-t-il pour l'employé?

**M. DesRoches:** Ce sera la même chose. Ses paiements seront légaux quelles que soient les circonstances.

**M. Francis:** Il n'y aura pas de remboursement pourvu que la première enquête ait été favorable à l'employé et même si l'on en juge autrement par la suite.

**M. DesRoches:** Nous essaierons de liquider l'affaire dans les 30 jours afin d'éviter des pertes trop importantes. Je suppose qu'il serait préférable d'éviter les paiements en trop, à moins qu'il n'y ait une malhonnêteté flagrante.



[Text]

**Mr. Francis:** Suppose there is fraud.

**Mr. DesRoches:** If there is fraud that would be a situation where you would create an overpayment, you know, if it is an absolute false declaration. There are other cases where there is a difference of view as to whether a person left voluntarily or left because of the employer's practices, and so forth.

**Mr. Francis:** May I paraphrase it to see whether I understand it: that you would by regulation lean in the direction of overlooking these sort of situations such as fraud where you would have to recognize overpayment and take the necessary steps? Is that a fair summary?

• 1200

**Mr. DesRoches:** That is right, yes, I think so.

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** This appeal by employers you are talking about would take place after the worker has gone through all his procedures? If the finding were let us say, in favour of the claimant that he had, in fact, been laid off and that he had not quit, then the employer would come in with his appeal or, would he come in with the appeal at the time the claimant made his argument?

**Mr. DesRoches:** The employer would have to lodge his appeal within the 30 days. It is to give him an opportunity of appealing a situation of voluntary quit which would not be charged in the experience rating factor. If it is determined through this appeal that the person has left voluntarily, then he saves himself the credit because we have provided that the experience rating not include voluntary quits.

**Mr. Cullen:** I am sorry, if it is alleged by the investigating officer that he was, in effect, laid off, if he appeals that and the determination of the board or the referees is that he, in effect, was not laid off or that he did not quit but he laid off, that would affect the merit rating. Would the employer come in while that was being argued or would he come in afterwards.

**Mr. DesRoches:** The employer now is consulted on those cases and I think it would be at the same time. In other words, if the employee appealed, depending on the circumstance whether it involved the employer or not, you would have to ask the employer whether he had anything to contribute, to appeal at the same time.

**Mr. Cullen:** To the same body?

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Cullen:** In essence, you would have two sides to these appeals rather than just the one we have now?

**Mr. DesRoches:** That is the way it happens in strikes, for example. The employer has no right in the strike system. The employee lodges the appeal, and the employer presents his views, but he has no right himself of raising the issue. Again, under this system he could raise the issue independently of the employee.

[Interpretation]

**M. Francis:** Et s'il y avait fraude?

**M. DesRoches:** Évidemment, s'il s'agit d'une fausse déclaration, on pourrait déclarer un paiement en trop mais il y a d'autres cas où il est difficile d'établir si l'employé a quitté volontairement son emploi.

**M. Francis:** Pourrait-on dire que vous allez donc négliger les paiements qui ont été faits même si une décision a été prise à l'encontre de ce paiement par la suite, afin d'éviter de prendre les mesures qui s'imposent en cas de paiement en trop? C'est bien cela?

**M. DesRoches:** Oui, c'est à peu près cela.

**Le président:** D'autres questions? M. Cullen.

**M. Cullen:** Cet appel dont vous parlez s'exercerait après que l'employé a rempli toutes les formalités? Si l'on reconnaissait que l'employé en fait a été mis à pied, l'employeur aurait-il un droit d'appel à ce moment-là ou pourrait-il interjeter appel lorsque le requérant expose son cas?

**M. DesRoches:** L'employeur devrait interjeter appel, dans un délai de 30 jours, en démontrant qu'il s'agit non d'un licenciement mais d'une cessation d'emploi volontaire pour que l'on n'en tienne pas compte dans la tarification selon l'expérience mais si l'enquête établit que l'employé a quitté volontairement son emploi, l'employeur y gagnerait car nous avons prévu que la tarification selon l'expérience ne comprendra pas les cessations d'emploi volontaire.

**M. Cullen:** Je regrette, si l'enquête établit que l'employé a été licencié, que l'employé interjette appel et que la commission ou les arbitres juge qu'en fait il a été licencié ou le contraire, cela modifierait la tarification selon l'expérience. L'employeur aurait-il un recours lors des discussions ou seulement plus tard?

**M. DesRoches:** On consulte l'employeur en pareil cas et je crois qu'il peut intervenir en même temps. Si c'est l'employé qui interjette appel, il faudrait demander à l'employeur ce qui s'est passé évidemment et lui donner également droit d'appel à ce moment.

**M. Cullen:** Auprès du même organisme.

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Cullen:** De sorte que les deux parties en cause interviendraient?

**M. DesRoches:** Oui, c'est ce qui se passe dans les cas de grèves. Les employeurs n'ont aucun droit, c'est l'employé qui interjette appel et l'employeur présente ses doléances mais il n'a pas le droit d'interjeter appel. Toutefois, l'employeur pourrait soulever la question indépendamment de l'employé.

## [Texte]

**Mr. Cullen:** Before the same tribunal?

**Mr. DesRoches:** Before the same tribunal.

**Mr. Cullen:** Which is a tripartite group?

**Mr. DesRoches:** Yes, sir.

**The Chairman:** Are there further questions on this particular paper? If not, we will adjourn until 3.30 this afternoon.

## AFTERNOON SITTING

• 1544

**The Chairman:** Order please, gentlemen. We will continue with the various papers that the Unemployment Insurance Commission has put before us today. I guess the next one is the explanation of lower contribution rates. Mr. DesRoches.

**Mr. DesRoches:** Mr. Chairman, this paper is again intended to clear up some of the mysteries of the mystification in having lower rates and higher benefits. This was raised by a number of people, a number of briefs that said they did not see how this could be possible. I will ask Mr. Steele to go through the figures and the arguments here. It is rather brief and I think he can cover most of it right now.

**Mr. Steele:** There are really two main factors which contribute to the lower rate of 79 cents per week per \$100 of earnings. The first one is, of course, that when you go to universal coverage you bring in about another 17 per cent more people so the cost of the plan is spread over that number of extra people.

The second impact is, of course, that for the new people we have also raised the ceiling from \$100 a week to \$150 a week which again has increased the earning's base on which the costs of the plan are spread.

Finally, of course, a lot of people in looking at the plan have said, you have increased benefits, but have failed to observe the other areas of plan which, in fact, reduce the total costs and these are mentioned on the Paper. The extension of the waiting period from one to two weeks saves a significant amount of money. The fact that the government picks up benefit costs over 4 per cent also reduces the drain on the fund. The payment of benefit costs of phase 4 by the government increases the government's contribution. The elimination of seasonal benefits and the over-65 clause for those who have elected to apply to the Canada Pension Plan.

So if you look at that then and compare the present program with the proposed program for the year 1972, you will see that the benefit costs go up, I think, by about 30 per cent, from \$766 million to \$948 million. The employer-employee share, of course, is not the full amount, and their share goes up from \$554 million to \$719 million which is about a 35-40 per cent increase. However, if you look at the earnings' base, the earnings' base goes from \$20 billion under the present scheme to \$39 billion under the proposed scheme. Therefore, when you start the division of what the rates should be you see it comes out that the employee share is 79 cents per \$100 against \$1.40 under the present scheme and the increase

## [Interprétation]

**M. Cullen:** Devant la même cour?

**M. DesRoches:** Devant la même cour, oui.

**M. Cullen:** Oui, et ce tribunal serait en fait un tribunal tripartite?

**M. DesRoches:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs? S'il n'y a pas d'autres questions nous levons la séance jusqu'à 15 heures trente et après-midi.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** A l'ordre, messieurs, s'il vous plaît! Nous allons continuer à étudier les divers documents que la Commission d'assurance-chômage nous a présentés aujourd'hui. Je suppose que le suivant explique les taux de contribution moins élevés. Monsieur DesRoches.

**M. DesRoches:** Monsieur le président, ce document se propose d'éclaircir certains mystères qui existent encore au sujet des taux de contributions plus bas et des prestations plus élevées. De nombreuses personnes ont posé des questions à ce sujet et un certain nombre de mémoires ont indiqué que l'on ne voyait pas comment ceci était possible. C'est pourquoi, je vais demander à M. Steele de vous commenter les chiffres de ce document. C'est assez bref et nous allons pouvoir le faire tout de suite.

**M. Steele:** Il y a deux facteurs essentiels qui contribuent à l'établissement du taux le plus bas de 79 cents par semaine pour \$100 de gains. Tout d'abord, lorsque l'on veut étendre le champ d'application à tout le monde, on va donc inclure 17 p. 100 de plus de personnes dans le régime, donc le prix de revient du régime va être réparti sur un plus grand nombre de personnes.

Ensuite, le deuxième argument, c'est que par toutes ces nouvelles personnes on a porté le plafond de \$100 à \$150 ce qui a accru la base des gains donc le prix de revient du régime a changé.

Bien des gens ont dit que s'il y a des augmentations de prestations, il faut également tenir compte qu'il y a des réductions du prix de revient tel que l'a mentionné le Livre blanc. D'abord, le délai de carence qui passe d'une semaine à deux semaines permet des économies; ensuite, l'intervention du gouvernement qui assume les frais au-dessus de 4 p. 100 permet de réaliser des économies également. Le versement des prestations dans le cadre de la phase 4 augmente la contribution gouvernementale. L'élimination des prestations saisonnières et des dispositions prévues pour des personnes ayant dépassé 65 ans, pour ceux qui ont demandé de participer au régime des pensions du Canada.

Donc, si on tient compte de tout cela, et que l'on compare le régime actuel au régime prévu pour l'année 1972, on peut voir que le prix de revient des prestations augmente d'environ 30 p. 100, passant de \$766 à \$948. La répartition entre les employeurs et les employés est différente, n'est pas la totalité, elle passe de \$554 à 719, soit 35 à 40 p. 100 d'augmentation. Toutefois la base des gains passe de 20 milliards à 39 milliards de dollars.

Donc si on utilise le taux tel qu'il devrait être, on voit que l'employé devrait contribuer 79c. par \$100 au

**[Interpretation]**

of \$19 billion in the short earning space, there is \$9 billion due to the new entrants and another \$10 billion due to raising the ceiling from \$100 to \$150 a week. I think that clearly illustrates how you get a lower rate even though you have increased costs with the new program.

**The Chairman: Mr. Francis.**

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I find this information very helpful. I just would like some further breakdowns if these are available. I note that under the present scheme the benefit cost in 1972 is estimated at \$766 million and the proposed benefit cost is \$948 million. This indicates to me there is a net increase in benefit cost of \$182 million as a result of the changes. Now these include pluses and minuses. I am sorry I did not join this Committee during the initial period and I perhaps am not acquainted with the information that was presented before us previously, but was the Committee given the particular items which would offset the factors mentioned in the third paragraph? How much does the extension of the waiting period save? That is the payment benefit costs over 4 per cent et cetera. Is there a convenient breakdown of the amounts of money which could be ascribed to each of those factors? Has the Committee been given this information?

**Mr. Steele:** No, it has not been given that as a list. I can give you some of it from memory and I can get some of the others afterwards.

**Mr. Francis:** None of us like to quote off the top of the head. I have been in the position that Mr. Steele is now, as a civil servant, and I know what it is like, but I do think it would be useful if at some point we could be given a short tabular presentation showing the pluses and minuses which I believe will add up to the increase in benefits of \$182 million.

**Mr. DesRoches:** Some have been given, but not all of them so we can make those available.

**Mr. Francis:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** Are the figures that have been quoted for 1972 based on the understanding that fishermen will be taken out of the plan? They are going to be covered initially I understand.

**Mr. DesRoches:** I am not sure if this enters in the calculation. They are staying in the plan in the sense that \$14 million would be charged to the government account in 1972. I believe this is the way it is taken into account. In other words, even if they are taken out we would still charge \$14 million to the plan in 1972.

• 1550

**Mr. Francis:** May I have a supplementary on this one?

**[Text]**

lieu de \$1.40 en vertu du régime actuel et l'augmentation de 19 milliards de la base des gains se répartit de la façon suivante: 9 milliards pour les nouveaux inscrits et 10 pour l'élévation du plafond de \$100 à \$150 par semaine. Cela illustre clairement la façon dont on peut obtenir des contributions plus basses, alors que l'on va avoir des coûts plus élevés dans le cadre de ce nouveau régime.

**Le président: Monsieur Francis.**

**M. Francis:** Ces renseignements sont très utiles, monsieur le président. J'aimerais avoir une ventilation plus poussée de ces frais. Je sais qu'en vertu du régime actuel, le prix de revient des prestations en 1972 a été estimé à 766 millions de dollars; ce que l'on prévoit est dans le nouveau régime 948 millions de dollars. Cela me semble indiquer que le prix de revient des prestations s'est accru de \$182 millions de dollars. Cela inclut des bénéfices dans un certain sens et des pertes dans un autre. Je n'ai peut-être pas bien consulté tous les renseignements qu'on nous a soumis auparavant au cours de la période initiale de réunion du présent comité, mais est-ce que l'on a soumis au Comité les documents qui permettraient de contrebalancer ce que l'on a dit au troisième paragraphe? Par exemple, combien économise-t-on par l'extension, le prolongement de la période, du délai de carence. Soit le versement de prestations au-dessus de 4 p. 100 etc.

Est-ce qu'on pourrait savoir exactement combien d'argent peut être économisé grâce à chacune des nouvelles propositions?

**M. Steele:** Non, nous n'en avons pas reçu la liste; je peux vous citer certains chiffres de mémoire; les autres, je vous les communiquerai après.

**M. Francis:** Je ne sais pas, bien sûr, il n'est pas tellement agréable de citer des chiffres de mémoire. Je sais ce que c'est, mais enfin, il serait tout de même assez utile si l'on pouvait avoir une sorte de petite présentation de ces chiffres de façon à voir exactement comment on peut réaliser ces bénéfices, qui s'établissent, je le crois, à \$182 millions.

**M. DesRoches:** Certains chiffres ont été fournis, mais pas tous; mais nous pourrions vous transmettre ceux fournis.

**M. Francis:** Merci.

**Le président:** D'autres questions, messieurs? Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Les chiffres cités pour 1972 tiennent-ils compte du fait que les pêcheurs vont être exclus du régime?

**M. DesRoches:** Je ne sais. Quatorze millions de dollars seront fournis par le gouvernement en 1972. C'est comme ça que l'on peut dire que finalement les pêcheurs sont inclus dans le régime. S'ils ne sont pas inclus, de toutes façons, ils coûteront toujours 14 millions au régime, en 1972.

**M. Francis:** Puis-je poser une question complémentaire à ce sujet?



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** The change with them is in relation to extended seasonal benefits, is it not? That would be the item which would be of most influence to that group?

**Mr. DesRoches:** Right, but the seasonal benefits themselves will disappear.

**Mr. Francis:** Yes. This is the general provision in the program.

**Mr. DesRoches:** Right.

**Mr. Francis:** If I understand Mr. Cullen correctly, he is trying to determine how they would be affected. The most important consideration with them are these extension periods.

**Mr. DesRoches:** Yes. We have estimated that if we provide somewhat the same benefits as they have now to fishermen in the interim period, at the new rates this would cost \$14 million to the government over and above the industry's contributions. These figures would include an allowance for either the old formula or the new formula for fishermen. In other words, it is understood in here that the fishermen are still being carried until they are passed over to a Department of Fisheries plan.

**Mr. Cullen:** In effect, the benefit factor could be reduced by \$14 million from this particular plan?

**Mr. DesRoches:** But there would also be a loss in revenue and a loss of benefits from the contributions. This would have to be picked up by the Department of Fisheries presumably or some other plan.

**Mr. Cullen:** The \$14 million is really the amount over and above the payment into the plan.

**Mr. DesRoches:** That is right.

**Mr. Cullen:** In showing your employer share of \$719 million, do you have a rough rule of thumb? Would it be necessary to have the merit-rating system in order to do this?

**Mr. Steele:** The merit-rating system makes no difference to the employer's share. It is \$554 million on the 4 per cent rule. All the merit rating does is take the 50,000 larger employers and redistribute their share in total. Let us assume their share might be \$300 million of the \$554 million. The way in which they pay it will be changed but they will still, as a group, pay \$300 million.

**Mr. Cullen:** We have to determine is whether or not we should apply the merit-rating system?

**Mr. Steele:** That is right but it does not change the total amount of money.

**Mr. Cullen:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. William Knowles.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Donc, le grand changement pour eux, c'est l'extension, la prolongation, en ce qui concerne les prestations saisonnières. Ce serait là le facteur le plus important pour ce groupe?

**M. DesRoches:** Exact, mais les prestations saisonnières elles-mêmes vont disparaître.

**M. Francis:** Oui. C'est une disposition générale du régime.

**M. DesRoches:** C'est exact.

**M. Francis:** Il me semble que M. Cullen a essayé de déterminer comment cela va les affecter. Ce qui les intéresse le plus ce sont ces périodes de prolongation.

**M. DesRoches:** Oui. Nous avons estimé que si l'on accordait les mêmes prestations à peu près qu'à l'heure actuelle aux pêcheurs, dans la période de transition, que nouveaux taux, cela nous coûterait 14 millions en plus de la contribution de l'industrie. Donc, ces chiffres comprennent également une sorte d'allocation soit dans le cadre de l'ancienne ou dans le cadre de la nouvelle formule pour les pêcheurs. Les pêcheurs sont toujours assurés, puisqu'à ce que le régime du ministère des Pêches les prenne en charge.

**M. Cullen:** Donc, finalement, on pourrait réduire de 14 millions les bénéfices provenant de ce régime?

**M. DesRoches:** Oui, mais il y a aussi perte de revenus et de prestations du côté contributions. Il va falloir que le ministère des Pêches compense pour cela ou alors peut-être un autre régime.

**M. Cullen:** Ce montant de \$14 millions c'est le montant de frais dépassant les versements faits au régime.

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Cullen:** En ce qui concerne la participation de l'employeur de \$719 million, y a-t-il une façon empirique de procéder? Devriez-vous utiliser la tarification fondée sur l'expérience?

**M. Steele:** Non le système de la tarification fondée sur l'expérience ne fait aucune différence en ce qui concerne la participation des employeurs. Elle est de \$554 millions avec la règle des 4 p. 100. Tout ce que fait cette tarification, c'est de prendre les 50,000 plus importants employeurs et de redistribuer leur participation dans l'ensemble. Mettons que la participation des employeurs soit de 300 ou 554 millions; la façon dont ils vont les payer va être modifiée mais en tant que groupe; ils vont toujours payer la même somme de \$300 millions.

**M. Cullen:** Donc, ce qui reste à déterminer, c'est de savoir si on doit appliquer ce système de la tarification fondée sur l'expérience?

**M. Steele:** Oui, mais cela ne change pas la somme totale d'argent qui est récoltée de cette façon-là.

**M. Cullen:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur William Knowles.



[Text]

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Thank you, Mr. Chairman. I am not just sure what you mean by the term "seasonal benefits"?

**Mr. DesRoches:** Those are benefits provided under the Act now under two sets of conditions. There are regular benefits which are covered in the Act. Then sometimes in the fifties, this seasonal benefits idea was introduced in the plan. Now there are two types. I do not have the exact mechanics of how they are calculated. One type is to provide for benefits for people who have exhausted their regular benefits in the spring and who have only picked up a small amount of contributions during the summer. Fifteen is the minimum. Anybody who has picked up only 15 contributions during the summer can go to seasonal benefits from December to May but there is a formula there. Something like two thirds of the contributions defines the duration of the length of seasonal benefits. People who have exhausted their claim before March 31 and have had no contribution until December 1 can also claim seasonal benefits.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** This does not necessarily mean seasonal workers though, does it? Some of the people who would make use of this benefit would be seasonal workers. Would that be true or not? I was thinking about agricultural workers and migrant workers that travel across the country.

**Mr. DesRoches:** I think most of the people who would benefit from this are people who are in seasonal work although there is another category. The people who have exhausted benefits the year before may or may not be seasonal workers. They may be retired people who have exhausted their benefits in one year. They have exhausted 52 weeks of benefit for example and then they can have another 24 weeks between December 1 and May 15. That is one category. I would think that most of the people are seasonal workers. At the peak, there are somewhere around 150,000 or 160,000 such claims during the winter. We estimate that most would be replaced with the shorter eligibility period now of eight weeks.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, I wonder whether Mr. DesRoches has any figures to indicate to us what the cost would be if, for those earning up to \$70 a week, the provision were to be changed from 66½ per cent to anywhere between that level and 100 per cent. By how much would total benefit cost be affected?

**Mr. DesRoches:** I think this would require special calculations. We do not have figures worked out on that basis. It could be done. We have estimates of the number of claimants in each of these categories. Which percentage would you pick?

**Mr. Caccia:** A graduated percentage that becomes 100 per cent at the level of \$20 to \$29 per week.

[Interpretation]

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Merci, monsieur le président. «Les prestations saisonnières», je ne sais pas très bien ce que vous voulez dire par ces mots-là.

**M. DesRoches:** Ce sont des prestations qui sont données en vertu de la Loi actuelle dans les cas de deux conditions spéciales: il y a des prestations ordinaires et, au cours des années 50, on a introduit des prestations saisonnières dans le régime. Je ne sais exactement comment on les calcule: elles sont de deux genres: le premier genre donne des prestations aux personnes qui ont épuisé toutes les prestations ordinaires auxquelles elles ont droit au cours du printemps et qui n'ont accumulé que peu de contributions au cours de l'été: quinze au minimum. Si quelqu'un a accumulé 15 contributions en été, il peut obtenir des prestations saisonnières de décembre à mai, mais ici intervient une formule qui veut que quelque chose comme les deux tiers des contributions régissent la durée où cette personne peut obtenir des prestations saisonnières. Les personnes qui ont épuisé leur réclamation avant le 31 mars et qui n'ont accumulé aucune contribution avant le 1<sup>er</sup> décembre peuvent aussi toucher des prestations saisonnières.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Ceci ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit de travailleurs saisonniers. Certaines de ces personnes pourraient utiliser ces prestations, par exemple les travailleurs agricoles? Ceux qui changent de région de travail dans le pays?

**M. DesRoches:** Je pense que la plupart des personnes qui pourraient bénéficier de ce système sont des employés saisonniers. Il y a pourtant une autre catégorie de personnes qui pourraient en profiter. Pas forcément des travailleurs saisonniers; par exemple, les personnes qui ont épuisé leurs prestations l'année précédente peuvent ou peuvent ne pas être des employés saisonniers. Des personnes à la retraite aussi qui ont épuisé leurs prestations d'une année; elles ont épuisé 52 semaines de prestations et alors elles peuvent, par exemple, obtenir encore 24 semaines entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 15 mai. Voilà une catégorie, mais je pense que la plupart des personnes sont des travailleurs saisonniers, lors de la période de pointe, il y a quelque 150,000 ou 160,000 personnes qui font des demandes de ce genre au cours de l'hiver. Nous pensons que la plupart de ces demandes disparaîtraient grâce à la période d'admissibilité actuelle plus courte de huit semaines.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Je me demande si M. DesRoches pourrait nous dire quel serait le prix de revient pour ceux qui gagnent jusqu'à \$70 par semaine—au cas où les dispositions étaient changées des 66½ p. 100, pour quelque chose entre ce niveau et 100 p. 100. De combien le prix de revient d'ensemble des prestations serait-il changé?

**M. DesRoches:** Cela nécessiterait des calculs spéciaux. Nous n'avons pas établi de chiffres dans ce domaine et cela pourrait être fait. Nous avons des prévisions relativement au nombre de réclamations qui nous seront soumises pour chacune de ces catégories. Quel pourcentage choisiriez-vous?

**M. Caccia:** Un pourcentage progressif qui irait jusqu'à 100 p. 100 au niveau de \$20 à \$29 par semaine.

## [Texte]

**Mr. DesRoches:** Do you mean starting at \$20 to \$29, you would have 100 per cent?

**Mr. Caccia:** Yes and going down to 66⅔ per cent at \$69.

**Mr. DesRoches:** We have the percentage of the people but we would have to make a calculation. You are interested in the costs.

**Mr. Caccia:** In the additional cost.

**Mr. Steele:** You want a distinction made for dependents and single persons?

**Mr. Caccia:** The total cost would be sufficient.

**Mr. Steele:** Do you want everybody to get 100 per cent or only those with dependents?

**Mr. Caccia:** The distinction would have to be made I suppose. It would help at least to know what would be the additional cost for the entire group and then, perhaps, take it from there.

**Mr. DesRoches:** When you mean 100 per cent, you mean 100 per cent of gross earnings? I am asking this because we might save ourselves time if we could have a cut-off at some percentage of work-related expenditures which most people would have. We could work it at 100 per cent but is this what you want? Most people have some work-related expenses and I think you will find that 100 per cent may not be realistic.

**Mr. Caccia:** It is, Mr. Chairman, to find out what would be the additional cost in orienting this document towards those who are considered living under the poverty line.

**Mr. DesRoches:** We will make it at 100 per cent. I am only suggesting there are other points to be taken into account. I have seen calculations of this type. People say you want him to have his Medicare paid, for example. You know, you can get a whole host of questions that arise once you get into 100 per cent payment because of what you have to decide. I just do not want to get into a lot of calculations unnecessarily. We will agree on 100 per cent of gross earnings. Will this be all right?

**Mr. Caccia:** Yes, definitely.

**Mr. DesRoches:** Once you get into the poverty, you have to get into side payments. Should you support his pension? Should you support his insurance?

**The Chairman:** Are there further questions? Mr. DesRoches, why is the payment of our government, a benefit cost for Phase 4, a saving for the government over the present scheme?

**Mr. DesRoches:** I am sorry, we are not referring to savings to the government. We are referring to savings to

## [Interprétation]

**Mr. DesRoches:** Vous voulez dire qu'en partant de \$20 à \$29, on aurait 100 p. 100?

**M. Caccia:** Oui, et on descendrait à 66⅔ p. 100 pour \$69.

**Mr. DesRoches:** Nous disposons du pourcentage pour les personnes, mais il faudrait faire un calcul pour établir le prix de revient. C'est le prix de revient qui vous intéresse.

**M. Caccia:** Le prix de revient additionnel.

**Mr. Steele:** Vous voulez faire la distinction entre les personnes célibataires et les personnes qui ont des personnes à charge?

**M. Caccia:** Non, le prix de revient d'ensemble me suffirait.

**Mr. Steele:** Vous voulez que tout le monde touche 100 p. 100 ou seulement ceux qui ont des personnes à charge?

**M. Caccia:** La distinction devrait être faite, sans doute. Mais cela serait tout de même utile de savoir quel serait le prix de revient supplémentaire pour le groupe tout entier, pour tout le monde; et, ensuite, partir de là.

**Mr. DesRoches:** Vous voulez parler de 100 p. 100 du salaire brut. Je pose cette question parce que cela pourrait peut-être nous économiser du temps en prenant un niveau à un pourcentage de dépenses commun à la majorité des gens. On pourrait fixer cela à 100 p. 100 mais ceci pourrait ne pas être réaliste.

**M. Caccia:** C'est réaliste, monsieur le président. Il s'agit de connaître le prix de revient supplémentaire pour se préoccuper davantage des personnes qui vivent en-dessus du niveau de la pauvreté?

**Mr. DesRoches:** Mettons que l'on considère le chiffre de 100 p. 100 mais je dis qu'il y a également d'autre chose dont il faut tenir compte pour accomplir des calculs de ce genre. Voulez-vous par exemple que les frais d'assurance médicale soient payés? Si l'on donne des prestations de 100 p. 100, il faut décider, mais je ne voudrais pas faire trop de calcul maintenant, donc, nous sommes d'accord pour 100 p. 100 du salaire brut. Est-ce que vous êtes d'accord?

**M. Caccia:** Oui, oui d'accord.

**Mr. DesRoches:** Oui, mais dans le cas de la pauvreté, il y a des questions de versements connexes qui entrent en jeu. Est-ce que l'on paiera ces cotisations d'assurance, la pension, etc?

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Monsieur DesRoches? Pourquoi est-ce que les paiements faits par le gouvernement, dans le cadre de la phase 4, constitueront des économies de prix de revient, comparativement au coût du régime actuel?

**Mr. DesRoches:** Non, monsieur, il ne s'agit pas d'économies au niveau du gouvernement. Nous disons que les

[Text]

employers and employees in that paragraph. In other words, under the present scheme, the government is picking up presumably only 20 per cent which is a true saving; the other 80 per cent would have been picked up by employers and employees.

**The Chairman:** Oh, I see. With respect to the reduction of benefit eligibility for those over 65, we have heard a lot of evidence with respect to questioning why people 65 if they are available for work would not wait for a year before electing their CPP or QPP and actually get a year's benefits first of all and then elect for the CPP or QPP. I wonder how your calculations have been based in that particular matter.

**Mr. DesRoches:** We have made some allowance for the fact that some people would presumably take that option. This is the difficulty with picking an election for pension rather than age limit. In other words, it leaves that option open and I think we have made estimates to compensate for this. In other words, we have assumed that some portion of the people over 65 will somehow take this option first before going on pension. I think this is right. Mr. Allen can give you the figures. We have assumed that something like 25 per cent might take that option.

**The Chairman:** Mr. Allen.

**Mr. Allen:** Thank you. I think that the magnitudes which we are talking about are approximately a reduction of \$30 million to \$35 million between the cost projected for the claimants over 65 under the present system which was projected to 87 million for 1972 and our proposal in which we allow for the possibility that much of this benefit may still be paid. We had an estimate of \$55 million instead of \$87 million which takes into account the fact that the reduction of eligibility was linked to the phasing-in of the CPP benefits at age 65 and the resulting ineligibility of our claimants for unemployment insurance.

**The Chairman:** Would not most people in this age category defer election of the CPP and QPP because the benefits under the unemployment insurance would be considerably greater to them?

**Mr. Allen:** That is another factor to take into account too and that is that they may be in receipt of private pensions at age 65 and it depends on how we would treat these by regulations. It is quite possible that the Unemployment Insurance Commission might take these private pensions into account while calculating a potential eligibility for unemployment insurance whereas the Canada Pension Plan would not do. Depending on what is left, the claimant may or may not find it attractive to opt for CPP or to try to claim unemployment insurance. Then, of course, we have the area of the unemployment insurance testing of the claimants for availability for work which is something that we would do for all age groups. We have tried to take this into account in assimilation to see where the worker appeared quite obviously to be dropping out of the labour force, given his earnings which he

[Interpretation]

employeurs et les employés feront des économies dans ce paragraphe. En vertu du régime actuel, le gouvernement perçoit seulement 20 p. 100, ce qui représente des économies réelles. Le reste, c'est-à-dire 80 p. 100, reviendra aux employeurs et aux employés.

**Le président:** Je comprends. En ce qui a trait aux réductions des prestations pour les personnes ayant dépassé 65 ans, plusieurs témoins ont suggéré que les personnes ayant dépassé 65 ans pourraient attendre un an et tirer des prestations durant ce temps, avant de toucher leur pension, soit le Régime des rentes du Québec ou le Régime de pensions du Canada. Je me demande comment, sur vos calculs ont été basés.

**M. DesRoches:** Nous avons considéré que certaines personnes choisiraient cette solution. Voilà la difficulté lorsqu'il s'agit de choisir entre recevoir une pension ou tomber dans l'âge limite. Autrement dit, nous avons laissé le choix libre et nous avons pris des dispositions financières afin de parer à cela, c'est-à-dire, nous présumons qu'il y aura des gens ayant dépassé 65 ans qui choisiront peut-être cette solution avant de toucher leur pension. Je pense que cela est juste. M. Allen pourra vous citer des chiffres. Nous avons pensé qu'environ 25 p. 100 des gens pourraient choisir cette solution.

**Le président:** Monsieur Allen.

**M. Allen:** Merci. Il me semble que les chiffres dont nous parlons constituent une réduction d'environ 30 à 35 millions de dollars entre le coût prévu pour les demandes des personnes ayant dépassé 65 ans en vertu du régime actuel qui, selon nos prévisions, atteindrait en 1972 la somme de 87 millions de dollars et notre proposition dans laquelle nous considérons la possibilité qu'une bonne partie de ces prestations sera peut-être payée. Les chiffres prévus pour les dépenses étaient de 55 millions de dollars plutôt que 87 millions de dollars, ce qui tient compte du fait que la réduction de l'admissibilité était reliée à l'entrée en vigueur du Régime de pensions du Canada à l'âge de 65 ans et conséquemment l'inadmissibilité de nos requérants aux prestations d'assurance-chômage.

**Le président:** Est-ce que la plupart des gens de ce groupe d'âge ne choisiraient pas de toucher les prestations de l'assurance-chômage, en vue du montant plus élevé, plutôt que de choisir les prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec?

**M. Allen:** Tout d'abord, une autre raison qu'il faut considérer c'est que ces personnes peuvent toucher des pensions privées après l'âge de 65 ans et cela dépend de la façon dont nous traiterions ces cas par des règlements. Il est tout à fait possible que la Commission d'assurance-chômage puisse tenir compte de ces pensions privées en calculant un taux de prestations d'assurance-chômage qui pourrait être possible tandis que le Régime de pensions du Canada ne fait pas du tout ceci. Le choix dépendra naturellement du montant d'argent qui lui reste. Peut-être qu'elle fera sa demande en disant qu'elle ne veut pas tirer les prestations qui lui sont dues par le Régime de pensions du Canada ou bien qu'elle préfère ne pas recevoir des prestations d'assurance-chômage. Alors, il y a l'évaluation par le bureau d'assurance-chômage des requérants en termes de disponibilité de travail qui sera



**[Texte]**

would report to the Department of National Revenue and so on. This is how we attempt to produce this estimated cost under the proposed program.

**The Chairman:** Are you saying that if he has a work-related pension that he would not be eligible for unemployment insurance benefits?

**Mr. Allen:** Well, I think that this has to do with the treatment of income as earnings through the regulations. I do not think that this has been discussed in great detail so far. This is something which we will definitely have to rule on because of the fact that—as with other payments from place of work such as we discussed this morning with a private wage loss insurance—we may find ourselves treating private pensions from the employer as earnings. I think Mr. DesRoches may have something to add.

**Mr. DesRoches:** This would be necessary to discourage this practice and further, as Mr. Allen has stated, since this option would be open, there would be every reason to administer the availability sections with perhaps less discretion than there is at the moment. I think there is a great deal of discretion left at the moment. People would have to make a choice as to the type of jobs they want if they are retired at a certain age. At the moment, there is a great deal of tolerance for those over 65. Part of the choice here would be that people would really have to be seeking work before they would qualify for benefits if they took this option. They would have to demonstrate that they are truly staying in the labour market and not just trying to circumvent or take advantage of this option because the option is there.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. What would be the additional cost if the proposed dependents' clause were to be brought in line with the present dependents' clause?

**Mr. DesRoches:** I think it is difficult to discuss dependents without talking about the rate of benefits. Once you get to a rate of benefits of 66 2/3 and assuming that family allowance or some such other plan is there to take into account dependency, you have to rationalize your position around the 66 2/3. After all, people have an economic value in the market which has nothing to do with their dependency status.

**Mr. Caccia:** It is rationalized after 10 weeks, is it not?

**Mr. DesRoches:** It is rationalized on the grounds of deferred expenses. If you are going to put dependency back in then you would not pay 66½. You would have to re-examine the whole basis of 66½.

**Mr. Caccia:** What would you be paying?

**[Interprétation]**

établie pour toutes les personnes suivant les différents âges. Nous avons essayé de tenir compte de cela ainsi que d'examiner les cas où le travailleur cessait d'appartenir à la population active à cause de son revenu dont il fait rapport au ministère du Revenu national, etc. C'est de cette façon que nous essayons d'en arriver aux chiffres prévus pour les dépenses dans le programme proposé.

**Le président:** Vous voulez dire que s'il une pension de travail qu'il n'aura pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-chômage?

**Mr. Allen:** Je crois que ceci dépend de la manière dont on établit le revenu annuel suivant les règlements établis. Je ne crois pas que ceci a été discuté dans son ensemble. C'est quelque chose pour lequel des règlements seront nécessaires car—comme dans le cas des autres paiements faits à l'endroit où l'on travaille où il s'agit d'une assurance privée contre la perte de revenu dont nous avons discuté ce matin—nous nous trouverons peut-être dans la situation où nous devons considérer les pensions privées de l'employeur comme étant un revenu. Je crois que M. DesRoches a quelque chose à dire à ce sujet.

**Mr. DesRoches:** Je crois que cela serait nécessaire afin de décourager ce genre d'affaire. Comme M. Allen l'a déclaré, puisqu'on en laissera le choix, il y a tout lieu de croire que l'on pourrait administrer les dispositions de disponibilité de façon peut-être moins libre qu'à l'heure actuelle. Je crois qu'il existe à présent beaucoup de latitude. Il appartiendrait aux gens de décider quel ouvrage ils veulent faire s'ils sont pensionnés à un certain âge. En ce moment, on est très tolérant quant aux personnes qui ont plus que 65 ans. Une partie des choix consisterait dans le fait que les gens devraient vraiment chercher du travail avant de pouvoir recevoir des prestations s'ils font ce choix. Ils devraient prouver qu'ils restent vraiment sur le marché du travail et qu'ils n'essayeront pas simplement de profiter de cette option parce qu'elle est là.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président. Quel serait le coût additionnel que cela comporterait si l'article proposé au sujet des dépendants était mis en ligne avec celui qui existe aujourd'hui?

**Mr. DesRoches:** C'est difficile de discuter des dépendants sans parler du taux de prestations. Lorsque vous avez un taux de prestations de 66-2/3 et en supposant qu'il y ait des allocations familiales ou un autre régime de ce genre pour prendre soin des dépendants, à ce moment-là, vous devez rationaliser votre position à peu près au niveau de 66-2/3. Les gens ont quand même une valeur économique sur le marché qui n'a rien à voir avec leur statut de dépendant.

**M. Caccia:** Il me semble que c'est rationalisé après 10 semaines?

**Mr. DesRoches:** C'est rationalisé sur la base des dépenses différées. Si vous allez rétablir l'article au sujet des dépendants, vous n'allez pas payer 66½ et il faudrait alors réexaminer le bien-fondé de ce chiffre.

**M. Caccia:** Qu'est-ce que vous paieriez?



[Text]

**Mr. DesRoches:** I do not know. I think some would argue that we should have dependency rates for one child, two children, three children, four children and that takes us into an entirely different kind of scheme again.

**Mr. Caccia:** Perhaps Mr. DesRoches could use another verb because we are not the ones who introduced the dependency clause after 10 weeks. At a certain point it was decided in the White Paper to mix things up so why at 10 weeks and not at nine or eleven or right away?

**Mr. DesRoches:** I am not denying this. We felt that it was based on the man's responsibility to defer his expenses.

**Mr. Caccia:** Suppose one becomes unemployed in March and has no fuel bills to meet until October then 10 weeks has a different effect than on those who become unemployed in November with a different set of commitments to meet because of the winter season.

• 1610

**Mr. DesRoches:** We are not talking about income replacement, you know. You are talking about needs. You are talking about an entirely different concept.

**Mr. Caccia:** Is this not expense deferment? Was this not...

**Mr. DesRoches:** Yes, but it is not 10 weeks. It picks up at 18 weeks, 18 or 25. The whole idea was that the basic program is income replacement for short-term income losses. This is the idea of insurance. Whether we accept this or not, this is the basic package. Anything else is added and is provided in this plan by the government as sort of additional features.

I think if we go back to the concept of dependency versus non-dependency, then I think we are again mixing up our concepts. There is a program of family allowance in Canada. I am not responsible for it and I cannot speak of what it should do, but we have had arguments that the straight dependency and no dependency is not a good formula, and that you should have dependence rating by a number of dependants. Where do you stop then?

The purpose of the plan is really to replace income, to replace earnings. This is the basic idea. Now, beyond a certain point there is the question that the loss is greater, if you like, and at that point you should replace the greater loss.

We could have done the same for single people, but somebody would have said, well no, actually a single person does not have this problem of deferring expenditures on a long-term basis. So we rationalize our position in the sense that a person with family responsibilities after a long period of time, that is 18 to 25 weeks, would have a greater need for income replacement. It is all based around this concept of income replacement, not of taking the needs into account or the number of dependants.

The program could be tailored to have dependency, to have all kinds of features, but I think within a certain philosophy, a certain context, you have to settle as to

[Interpretation]

**M. DesRoches:** Je ne sais pas. Certains diront qu'il faudrait avoir des taux de dépendants suivant le nombre d'enfants, qu'il s'agisse de 1, 2, 3 ou 4 enfants. Et comme vous le savez ceci nous mène vers un nouveau régime.

**M. Caccia:** M. DesRoches pourrait peut-être utiliser une autre façon de s'exprimer parce que nous ne sommes pas ceux qui ont introduit l'article au sujet des dépendants après 10 semaines. A un certain moment on a décidé de mélanger les choses dans le Livre blanc, et je ne sais pas pourquoi on a choisi 10 semaines plutôt que 9 ou 11, ou pourquoi on n'a pas choisi de l'accorder immédiatement.

**M. DesRoches:** Je n'en déconviens pas. Cela a été basé sur la responsabilité qui appartient à la personne de différer ses frais.

**M. Caccia:** Disons qu'une personne perd son emploi au mois de mars et n'a pas de frais de chauffage à payer avant le mois d'octobre. Dans ce cas ces 10 semaines auront un effet différent que pour ceux qui perdent leur emploi en novembre et qui ont des obligations différentes à cause de l'hiver qui se présente.

**M. DesRoches:** Nous ne parlons pas ici du remplacement du revenu. Vous parlez des besoins. Vous parlez de choses complètement différentes.

**M. Caccia:** Est-ce qu'il ne s'agit pas de frais différés? Est-ce que ce n'était pas...

**M. DesRoches:** Ce n'était pas dans 10 semaines, monsieur, c'est 18 ou 25 semaines. Le programme de base est uniquement pour essayer de remédier à la perte immédiate des traitements, c'est-à-dire à court terme. Toute autre chose est ajoutée à ce régime par le gouvernement comme supplément.

Si nous revenons au principe des dépendants et des non-dépendants, nous allons encore mélanger nos conceptions. Il y a un programme d'allocations familiales au Canada pour lequel je ne suis pas responsable et je ne peux pas parler de ce qui devrait être fait. Mais nous avons eu pas mal de discussions à ce sujet, à savoir, que la simple conception de dépendant et de non-dépendant n'est pas une bonne formule et qu'il faudrait établir un taux en suivant le nombre de personnes à charge. Mais alors, où s'arrête-t-on?

L'idée de notre plan c'est de remplacer le revenu. Il y a qu'à certains moments la perte de revenu est plus élevée et alors il faut la remplacer.

Je crois que ceci aurait pu être fait aussi pour des personnes non mariées. Mais on aurait dit qu'une personne qui n'est pas mariée n'a pas ce problème de dépenses différées à long terme. De ce fait, nous avons pris l'attitude qu'une personne qui a des responsabilités de famille, après un certain temps, disons de 18 à 25 semaines, aura un besoin beaucoup plus grand de faire remplacer son revenu. Et c'est sur cette base que nous nous sommes placés, et nous ne considérons pas le nombre de dépendants.

Le programme pourrait être réarrangé afin de prendre en considération les dépendants, différents traits pourraient y être ajoutés, mais je pense que lorsqu'on adopte

[Texte]

what are the best elements that you can put in this configuration.

**Mr. Caccia:** That is very helpful, Mr. Chairman.

What would be the additional cost if the government share was to become effective at 3 per cent, 2 per cent, 1 per cent or 0 per cent of the total force?

**Mr. DesRoches:** I think we have to define our terms here. I think if we ever go back to 3 per cent unemployment, the government I am sure might consider paying a flat share or a flat amount or a flat proportion. This is not considered, and it is the kind of thing that could be introduced. That is one possibility.

The reason I am trying to hedge around your question is because—are you referring to taking the 4 per cent division in phase 3 and phase 5 down to 3 per cent? That would be a different kettle of fish. Just dividing at 3 per cent, I think we can get figures on that, dividing at 3 per cent and 2 per cent, but not restructuring the whole program so that phase 3, for example, or phase 5, starts at 3 per cent or 2 per cent.

I think that would defeat the whole concept of what phase 3 and phase 5 are intended to achieve, which is to supplement benefits in high unemployment areas or conditions.

If we can agree on terms of 3 and 4 in the sense of leaving the structure of the program pretty well as it is...

**Mr. Caccia:** Yes, that is right.

**Mr. DesRoches:** ...we could not get figures at the 3 per cent and 2 per cent level.

**Mr. Caccia:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I would like to go back a minute or two to the line of questioning that you were pursuing about the effect of the revisions regarding the 65-year-olds who elect to take the CPP or the QPP.

Let me admit that I am thinking out loud a bit here, but it seems to me that we may be building an anomaly into the plan that will be unfair to people who reach 65 before the CPP is 10 years old in a way that we might not be after the plan is 10 years old.

When Mr. Allen was at the table speaking, I was about to suggest that no doubt he has had conversations about this matter with his namesake in the Canada Pension Plan. But let me put it this way. If I am wrong Lloyd Francis will correct me. We went through all of this together.

It is possible to retire at 65 and draw the benefit under the Canada Pension Plan, but until one has had 10 years he does not get the full benefit. So some people this side of that 10-year point—1976—might like to continue in the work force for another year or two to get a little closer to full benefit.

If they are induced to refrain from drawing the Canada Pension Plan so as to pick up their unemployment insurance benefit, they may develop a blank year or

[Interprétation]

une philosophie, à ce moment-là, vous ne devriez accepter que des principes qui cadrent avec elle.

**M. Caccia:** C'est très utile ce que vous venez de me dire.

Quel serait le coût additionnel si la part du gouvernement s'établit à 3, 2, 1 ou à 0 p. 100 du total de la population active?

**M. DesRoches:** Nous devons définir nos termes. Si jamais nous retournons à 3 p. 100 de chômage, je crois que le gouvernement, peut-être, pourrait à ce moment-là considérer de payer un montant uniforme. Mais ceci n'est pas à l'étude quoique cela pourrait peut-être être présenté. C'est là une possibilité.

La raison pour laquelle j'hésite à répondre à votre question, c'est parce que je ne sais pas s'il s'agit de réduire à 3 p. 100 la division de 4 p. 100 à la phase 3 et à la phase 5? Vous avez tout à fait un autre problème là. En séparant à 3 p. 100 et à 2 p. 100, ça va. Mais nous ne voulons pas changer tout notre programme pour que la phase 3 ou la phase 5 puisse commencer à 3 ou à 2 p. 100.

Si nous faisons ceci, tout tomberait à l'eau, c'est-à-dire que nous ne parviendrions pas à fournir des prestations dans les régions ou les situations où le chômage est élevé.

Si nous pouvons nous entendre sur les principes au sujet de 3 et 4, c'est-à-dire de laisser la structure du programme à peu près telle qu'elle est...

**M. Caccia:** Oui, c'est juste.

**M. DesRoches:** ...nous ne pourrions pas obtenir les chiffres nécessaires pour les niveaux de 2 et de 3 p. 100.

**M. Caccia:** Merci.

**Le président:** M. Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'aimerais revenir en arrière aux questions que vous avez posées sur l'effet de la révision concernant les gens âgés de 65 ans qui choisissent d'utiliser le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec.

Je dois avouer que je suis tout simplement le courant de ma pensée ici. Mais il me semble que nous sommes en train d'établir des anomalies dans ce plan qui seraient injustes aux personnes qui arriveront à l'âge de 65 ans avant que le Régime de pensions du Canada ait 10 ans, et ces injustices n'auront pas lieu après que le Régime ait atteint sa dixième année.

Quand M. Allen était à la table en train de parler, j'allais lui demander s'il avait parlé de ce sujet avec son homonyme au Régime de pensions du Canada. Mais peut-être que si je reprenais ma phrase, et je crois que Lloyd Francis pourra me corriger si je fais erreur parce que nous avons discuté ceci ensemble.

Est-il possible d'être pensionné à 65 ans et d'obtenir les prestations du Régime de pensions du Canada, mais de ne pas obtenir les bénéfices complets avant dix ans. Donc, avant l'échéance de ces dix ans, c'est-à-dire en 1976, il y a des gens qui voudraient peut-être continuer à travailler encore un an ou deux pour qu'ils puissent avoir environ

[Text]

two, which has an effect on the percentage of their pension.

**Mr. Francis:** I am doubtful if it would be to their advantage, really.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It would not be to their advantage unless after they had had a period on unemployment insurance, they picked up some employment again. In fact, it is only in that circumstance that it would be to their advantage, but there conceivably could be people who would feel, you know, that they are out of work now for six months, but six months from now they can pick up some employment.

**Mr. DesRoches:** It would reduce their average.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Once the 10 years are over, then anybody who is 65 can get a full Canada Pension Plan benefit based on what his level of earnings was. His only advantage to continue to work would be if he could have a higher level of earnings than he had earlier.

I wonder if you have had discussions about this, and whether you think that—you know, you may agree with me, but say it is only three or four years, so we will worry about that three or four years, but we may not have to.

**Mr. DesRoches:** We have not had discussions specifically. Actually the plan matures next year. In other words, people are eligible at 65 next year. What you are talking about is the 10-year average.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The people who are eligible at 65 now—are they not? Yes, now.

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** But the people who are now 65 have not had 10 years in the plan.

**Mr. DesRoches:** Yes, that is right. It is a 10-year period. They would lose a year..

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If they postponed taking the plan for another year and get no earnings on which they can contribute—and unemployment insurance benefits are not earnings on which you can contribute—they tend to lose.

**Mr. DesRoches:** Well, I am not familiar with the CPP to that extent. I suppose this would depend on what CPP defines as the divisor of years, whether it says the 6 latest years or the 5..

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** No. It is the number of years that you are allowed a percentage. Is it 15 per cent or 20 per cent? Fifteen or 20 per cent of the total time can be blank.

**Mr. Francis:** That you can be dropped out. Yes, blank.

[Interpretation]

le même montant que s'ils recevaient les prestations complètes.

S'ils décident de ne pas retirer les prestations du Régime de pensions du Canada afin de pouvoir toucher leurs prestations d'assurance-chômage, il se peut qu'il y ait une année ou deux durant lesquelles ils ne recevront rien et cela affectera le pourcentage de leur pension.

**M. Francis:** Je doute que cela puisse être à leur avantage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ceci ne serait pas à leur avantage à moins qu'ils ne trouvent de l'ouvrage après la période où ils ont obtenu l'assurance-chômage. Et c'est seulement à ce moment-là qu'ils auraient un avantage. Mais il y a des gens qui pourraient penser qu'après avoir été sans travail pendant six mois, qu'ils en trouveront d'ici six mois.

**M. DesRoches:** Cela réduirait leur moyenne.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Après cette période de 10 ans toute personne qui a 65 ans peut obtenir les prestations complètes du Régime de pensions du Canada basé sur ce qu'il gagnait. Donc, le seul avantage qu'il peut avoir à continuer à travailler c'est s'il gagne plus qu'auparavant.

Je me demande si vous avez discuté ces choses-là. Vous êtes peut-être d'accord avec moi. C'est peut-être une question de 2 ou 3 ans, alors il faudrait les considérer, mais il se peut que nous n'ayons pas à faire cela.

**M. DesRoches:** Nous n'avons pas discuté ceci. Le plan commence l'année prochaine, c'est-à-dire que les gens sont admissibles à l'âge de 65 ans, l'année prochaine. Mais ce dont vous parlez c'est la moyenne de dix ans.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les personnes qui ont 65 ans y ont droit, à l'heure actuelle, n'est-ce pas?

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mais les gens qui ont maintenant 65 ans n'auront pas complété dix ans de plan.

**M. DesRoches:** Oui, c'est juste. C'est une période de 10 ans. Ils perdront une année..

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** S'ils mettent un retard d'un an et s'ils ne gagnent pas de revenu leur permettant de payer leurs cotisations—et, comme vous le savez, l'assurance-chômage n'est pas un revenu qui permet de le faire—ils perdront, bien entendu.

**M. DesRoches:** Je ne connais pas très bien le Régime de pensions du Canada. Tout dépend ce que le Régime stipule: est-ce que ce sont les six dernières années ou les cinq dernières années..

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Non. C'est le nombre d'années durant lesquelles vous avez droit à un pourcentage. S'agit-il de 15 ou de 20 p. 100? Quinze ou vingt pour cent du temps total peut ne pas être utilisé.

**M. Francis:** En effet.



## [Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It can be blank without a loss.

**Mr. DesRoches:** I forgot that Mr. Steele had some contact with the QPP and the CPP.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Oh yes, he lived with us through that too, did he not?

**The Chairman:** Mr. Steele.

**Mr. Steele:** For the first 10 years it does not make any difference because your total earnings are divided by 120 months. So if they stop work in 1972, say, and took unemployment insurance for a year till 1973, and then went on to Canada Pension Plan, the amounts of the pension would be the same. There would be no change in the pension, because the total earnings would have been divided by 120 anyway.

For the first 10 years it is a constant divisor. After the first 10 years then you can drop the 15 per cent and the zero earnings. You get all those special features.

• 1620

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** But if this person got back to work afterwards and added to his earnings, would it increase his benefit?

**Mr. Steele:** He would increase his benefit if he carried on working. It is to his advantage to do so.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** But is he not pretty well being told by this scheme to forget it?

**Mr. Steele:** No.

**Mr. DesRoches:** It does not affect the CPP.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** In order to get the unemployment insurance he has to refrain from taking the CPP?

**Mr. Steele:** He has to refrain from applying for it. In which case he says he is still on the labour market. In which case if he gets a job he will increase his CPP. Any additional earnings in the first 10 years will increase the benefit.

**Mr. DesRoches:** He cannot get both at the same time; this is the only restriction here. The only other feature would be to continue all his earnings but that has not been considered.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, could I have a supplementary? I am trying to follow through Mr. Knowles' thinking here. I think he is saying that there are some very strong incentives under the Canada Pension Plan to continue earnings regardless of possible eligibility for unemployment benefits in those eight years. I think that is what it boils down to.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes. There are those incentives in the Canada Pension Plan.

**Mr. Francis:** They are likely to be considered quite seriously by anyone who might be tempted to abuse unemployment insurance?

## [Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il peut rester non utilisé sans perte.

**M. DesRoches:** M. Steele a des connaissances sur ces deux Régimes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, il a participé à cela avec nous, n'est-ce pas?

**Le président:** Monsieur Steele, s'il vous plaît.

**M. Steele:** Pour les premières dix années cela n'a aucune importance parce que l'ensemble du revenu est divisé par 120 mois. Disons qu'ils cessent de travailler en 1972 et prennent de l'assurance-chômage pendant un an, jusqu'en 1973, et ensuite ils touchent les prestations du Régime de pensions du Canada, la quantité de pension qu'ils toucheront sera la même parce que l'ensemble du revenu sera divisé par 120.

Pour les premières dix années c'est un point de division constant. Après les premières 10 années, vous pouvez laisser tomber les 15 p. 100 ainsi que le revenu dont le montant est zéro. Vous recevez tous ces avantages spéciaux.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Est-ce que cette personne, si elle retourne au travail, et ajoute, à ses revenus, augmentera ses bénéfices?

**M. Steele:** Elle augmenterait ses prestations si elle continuait à travailler. C'est à son avantage de le faire.

**M. Knowles:** Est-ce qu'on ne lui dit pas, avec ce régime, que ce serait préférable de ne pas le faire?

**M. Steele:** Non.

**M. DesRoches:** Cela n'influe pas sur sa pension.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Afin d'obtenir l'assurance-chômage, il doit s'abstenir de retirer sa pension du Canada?

**M. Steele:** Il doit s'abstenir de la demander. Dans ce cas, il doit être encore sur le marché du travail; il augmente donc sa pension s'il trouve du travail. Tous les gains supplémentaires touchés durant les 10 premières années augmentent la prestation.

**M. DesRoches:** Mais, il ne peut pas obtenir tous les deux en même temps. C'est la seule restriction que nous donnons ici. Le seul autre aspect, c'est qu'il continue à toucher tous ses gains, et cela n'a pas été considéré.

**M. Francis:** J'ai encore une autre question. J'essaie de suivre la pensée de M. Knowles. Je crois que ce qu'il voudrait exprimer c'est qu'il existe de fortes incitations dans le régime des pensions, pour qu'il continue à travailler: l'admissibilité possible aux prestations d'assurance-chômage durant ces huit années. Je crois que c'est ça que vous voulez dire.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est exact; il existe des incitations dans le Régime des pensions du Canada.

**M. Francis:** Et de ce fait, ces personnes pourraient considérer ceci très sérieusement, si elles sont tentées d'abuser de l'assurance-chômage.



[Text]

**Mr. DesRoches:** I think we would agree. This is one of the reasons why the election to CPP rather than age was picked. The other question is asked how many people are going to take the option who do not mean it seriously? However, people who are serious about building up their earnings would have a greater incentive to build up their earnings than to slack on UI during that period. In other words, they would be more likely to want to work to build up that earnings base than to pretend they want to draw UI.

**Mr. Francis:** I think that is the case if they do their arithmetic carefully.

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It is going to be a hard decision for some of these people to make. Some of them who make the wrong decisions will come to us afterwards.

**Mr. Francis:** Could I carry it one stage further? This is true in the early years as a result of that constant factor of 120 months. In the later stages of the plan, I suspect you might have other factors coming into play, namely this 15 per cent rule and the possibility of blanking out certain years. That might change the balance of the consideration.

**Mr. DesRoches:** That 15 per cent is an option, is it?

**Mr. Francis:** Yes, it is.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Correct me if I am wrong. You are able to refrain from counting 15 per cent of your time. It can be time of low earnings or of no earnings?

**Mr. Steele:** Provided you do not go below 10 years. Once you go below 10 years, the 120 factor comes in.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes.

**The Chairman:** Any further questions, gentlemen? Shall we go on to the next paper then?

**Mr. DesRoches:** The next paper is certainly not a definitive document on the question of self-employment but it does explore some of the main points which one might want to consider at this stage regarding the coverage of the self-employed. The examinations we have made so far of this question in other countries is that other countries cover the self-employed or permit the coverage of the self-employed for sickness and retirement but there are very few precedents for covering the self-employed for unemployment insurance.

The two examples that are given here are the only ones that our people were able to find. One is share fishermen in the United Kingdom where the rules permit the coverage of a skipper or a working owner of a fishing vessel but not a lone worker. In California, the conditions permit an employer to elect to cover himself as well as his employees providing the unemployment insurance administrative authority approves the election. There is a very limited use of this feature in other countries.

[Interpretation]

**M. DesRoches:** Nous sommes d'accord. C'est l'une des raisons pour lesquelles on a choisi l'adhésion du Régime de pensions du Canada plutôt que l'âge. L'autre question, c'est combien de gens vont choisir cette option, sans en avoir vraiment l'intention. Les personnes qui sont très sérieuses, et qui veulent augmenter leur revenu seraient plus incitées à augmenter leur revenu qu'à abuser de l'assurance-chômage durant cette période. Autrement dit, ils ont plus de chances de vouloir travailler pour augmenter la base des prestations, plutôt que de dire qu'ils veulent retirer des prestations d'assurance-chômage.

**M. Francis:** Je crois que ceci est le cas s'ils savent calculer.

**M. Desroches:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ce serait une décision très difficile à prendre pour certains d'entre eux. Il y en a qui viendront nous voir ensuite, après avoir pris la mauvaise décision.

**M. Francis:** Puis-je m'avancer un peu plus? Ceci est très vrai pour les années du début, à cause de ce facteur constant des 120 mois. Plus tard, je pense, vous avez d'autres facteurs qui commencent à jouer, comme cette règle des 15 p. 100 et la possibilité de sauter certaines années. Cela pourrait modifier l'examen de la question.

**M. DesRoches:** Ces 15 p. 100 c'est une option, n'est-ce pas?

**M. Francis:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous pouvez vous abstenir de compter 15 p. 100 de votre temps. Ce peut être une période où vous gagnez très peu, ou rien du tout?

**M. Steele:** Pourvu que vous n'alliez pas en bas de dix ans. Si vous y allez, le facteur des 120 mois joue.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui.

**Le président:** Passons à l'autre document.

**M. DesRoches:** Le texte suivant n'est certainement pas un document définitif sur la question de l'auto-emploi, mais il étudie certains des points principaux qu'il faudrait peut-être considérer en ce qui concerne la protection de ceux qui sont à leur compte. Ce que nous avons examiné jusqu'à présent sur cette question, dans les autres pays, c'est que dans d'autres pays, on permet aux personnes à leur compte de se protéger de la maladie et de prévoir leur retraite. Mais, il existe peur de précédents où l'on protège les personnes à leur compte contre le chômage.

Les deux exemples qui sont donnés ici sont les seuls que nos chercheurs aient pu trouver: en Grande-Bretagne, on permet à un capitaine ou à un propriétaire de bateau de pêche d'être couvert, mais non à un travailleur seul. En Californie, on permet au patron de choisir d'être couvert tout comme ses employés pourvu que la direction administrative de l'assurance-chômage approuve ce choix. Mais l'emploi de cette méthode est très limité dans les autres pays.

## [Texte]

The discussion goes on to speak of the three types of self-employment. The first type is the operation of a business. We tend very often to focus in on a self-employed tradesman but there are many other types of self-employed such as farmers who would have to be brought into such a scheme.

The questions that one would have to ask regarding the self-employed are indicated at the top of page 2:

- (1) Is the claimant actually unemployed and willing and able to take suitable employment?
- (2) Did his state of unemployment come about for reasons beyond his own control?
- (3) Has he actually suffered a loss of earnings?

These questions are difficult enough with regard to employees. They would be even more difficult with regard to the self-employed. One suggestion is made here that perhaps one way of determining it would be to find out if the man is still in business. This would become very difficult for farmers. Should it be required for the farmer to sell his farm before he could prove he was unemployed if he had no crop? These are very difficult questions to be answered on that score.

The second type of self-employment is part-time employment in a subsidiary occupation carried on in addition to a principal occupation. This is not a too serious issue, as indicated here, because most of the people in this category are already insured in respect to their main employment. In other words, they are picked up as employees most of the time and if it were required to cover their self-employment this would not be difficult.

The Own Account Workers, the lone workers, are also a difficult condition—the carpenters, plasterers and painters. Those are the types that come to mind more readily. I suppose this is the group that would need this the most. The difficulty here is to answer the three questions indicated at the top of page 2.

Our conclusion tentatively—and this has been looked at several times in UIC—from these very general remarks, is that the state of the art is not such that we could find ways and means of administering a program for the self-employed. Inevitably, it would involve some kind of income test or means test and it could not be operated on the same basis as unemployment insurance for employees which is based strictly on wage replacement.

One would have to go into the income of the individual, a thing which we do not do now, for employees who are covered by unemployment insurance. In other words, we do not attempt to find out if a person has any assets such as an apartment building, or revenues from bonds, or things of this nature. To operate this for the self-employed, this would become very necessary. We would have to settle on what is the loss of earnings suffered. For a man operating a business, we would have to set some kind of an average profit figure and determine that if he did not make that profit, he would have a loss of earnings. These are all very difficult questions to answer, Mr. Chairman.

We intend to pursue this question, but at the present, it is a problem, which poses difficulties which are quite different from the ones that are posed in dealing with employees.

## [Interprétation]

Il y a trois sortes d'auto-emploi: d'abord les personnes qui exploitent une entreprise commerciale et nous nous centrons principalement sur les personnes qui sont des commerçants. Mais, vous savez qu'il existe nombre d'autres catégories de personnes, tels les agriculteurs, qui devraient aussi faire partie de ce régime.

Les questions qu'il faut poser au sujet des gens à leur compte figurent en haut de la page 2:

- (1) est-ce que le requérant est nettement inemployé et est prêt à accepter un emploi convenable, et est-il en mesure de le faire?
- (2) Est-ce que son chômage est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté?
- (3) A-t-il subi effectivement une perte de revenu?

Ce sont des questions auxquelles il est extrêmement difficile à répondre, pour les employés; alors, elles seraient encore plus difficiles en ce qui concerne les personnes à leur compte. Peut-être une des façons de déterminer ce fait, c'est de trouver si cette personne est encore en affaires. Ceci, naturellement, deviendra extrêmement difficile dans le cas des agriculteurs. Par exemple, un agriculteur devra-t-il vendre sa ferme avant de pouvoir prouver qu'il n'avait pas d'emploi s'il n'a rien récolté? Ce sont là des questions auxquelles il est très difficile de répondre.

Le deuxième genre d'employé à son compte, ce sont des personnes qui s'emploient elles-mêmes à temps partiel dans une occupation secondaire en sus de leur emploi principal. La situation ne pose pas de problèmes graves, parce que la plupart de ces personnes sont déjà assurées par rapport à leur emploi principal. Autrement dit, elles sont assurées en tant qu'employées, la plupart du temps, et s'il était nécessaire de les protéger en tant que personnes à leur compte, ce ne serait pas difficile.

Le travailleur indépendant à plein temps, par exemple, les menuisiers, les plâtriers, les peintres, posent aussi un problème. Ce sont ceux qui se présentent à l'esprit aussitôt que l'on pense à cette catégorie. C'est le groupe qui en a le plus besoin. Il est difficile dans leur cas de répondre aux trois questions qui figurent en haut de la page 2.

Notre conclusion provisoire, et cela a été considéré plusieurs fois à la CAC, c'est que nous n'avons pas actuellement le moyen d'administrer un programme pour celui qui est à son compte. Un programme de ce genre supposerait inévitablement une forme d'examen des ressources ou des moyens. Ceci ne pourrait pas fonctionner de la même façon que l'assurance-chômage pour les employés, qui est basée exclusivement sur le traitement à remplacer.

Il faudrait examiner le revenu de ces personnes, ce que nous ne faisons pas actuellement, pour les employés couverts par l'assurance-chômage. En d'autres mots, nous n'essayons pas de voir si une personne a des avoirs, par exemple, un immeuble d'habitation, ou des obligations, ou des choses de ce genre. Si la personne est à son compte, cela deviendra très nécessaire. Nous devons nous fonder sur la perte de revenus subie. Quand une personne exploite un commerce, il faudra établir une idée de la moyenne de ses profits, de ses bénéfices. S'il ne fait pas ce bénéfice, il a donc une perte de revenus. Comme vous voyez, ce sont des questions extrêmement difficiles.

Nous entendons poursuivre notre étude de la question, mais présentement, c'est un problème qui pose des difficultés.

[Text]

The Chairman: Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** Mr. Chairman, as I see this and as I studied it before, it seemed to me that if we get into this field of unemployment insurance, we are going to open a real can of worms. We are going to have all kinds of appeals and all kinds of problems. There is going to be the question of how fair are you being to them an who is self-employed but who has stocks and bonds and income coming in from an apartment building as opposed to the fellow who has one job but is now out of work. Yet he gets the same money as the fellow who is self-employed and has built up a bank roll. I would agree with your conclusion that it is not practical and not part of an unemployment insurance plan.

• 1630

**Mr. DesRoches:** It does not appeal to us at the moment. The state of the art may come to the point where one can determine if a person is employed if his income is at the proper level to meet certain standards but we have not reached that point. That would take us into guaranteed income.

**Mr. Cullen:** I am also thinking to use the particular example of a farmer who in essence loses—he puts his crop in and he loses it. There is crop insurance available to him and it seems to me that these other self-employed would have other means. If they become sick there is a kind of insurance that they can take out to compensate them while they are away. I think we would be opening up so wide we would be busy hiring people to administer the plan.

**Mr. DesRoches:** Yes. I think there are categories that perhaps require this type of coverage the small merchant and the independent worker. However, when you think of professionals and farmers and so on we just cannot visualize how we would cope with these problems.

**Mr. Cullen:** Thank you.

The Chairman: Mr. Bill Knowles.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Thank you, Mr. Chairman. I think I would have to agree with Mr. Cullen that it would be a pretty nearly an impossible administrative task. The Workmen's Compensation Board does have a means of covering farmers but they simply ask him to state on his application form what his wages are for the year and his premium is on that basis and his compensation is on the basis that he himself declares. I do not know whether you could use any ideas like that if you are exploring it further or not. However, it looks like an impossible task to decide whether he is out of work or not.

**Mr. DesRoches:** I presume he would declare certain earnings and pay a rate, an experience rating, on those earnings so that there is that guarantee. In other words, he engages himself at a certain level of earning, a certain rating factor which we do not have the means of doing.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** That is right.

The Chairman: Mr. Stanley Knowles.

[Interpretation]

Le président: Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Monsieur le président, il me semble que si nous entrons dans ce champ de l'assurance-chômage, nous allons avoir des tas de problèmes. Nous allons avoir toutes sortes d'appels. Il va falloir déterminer dans quelle mesure on est juste pour le travailleur indépendant qui a des actions et des obligations, et des revenus d'une maison de rapport, comparativement à celui qui a un emploi mais qui est en chômage. Pourtant, il touche le même montant que l'employé à son compte qui s'est bâti un avoir en banque. Je suis assez d'accord avec votre conclusion. Cela n'a rien de pratique, et n'entre pas dans le cadre d'un régime d'assurance-chômage.

**M. DesRoches:** On pourrait peut-être en arriver à déterminer si une personne est employée, si elle a des revenus suffisants pour répondre à ses besoins, mais nous ne sommes pas encore arrivés là.

**M. Cullen:** J'utiliserai l'exemple d'un cultivateur qui a une récolte et qui la perd mais il y a les assurances-récoltes et il me semble que les autres travailleurs indépendants ont autre chose s'ils tombent malade, il y a l'assurance-maladie. Je crois qu'il ne faut pas vouloir établir un régime trop large.

**M. DesRoches:** Je pense qu'il y a certaines catégories qui auraient besoin de ce genre d'assurance, les petits marchands et les travailleurs indépendants. Toutefois, lorsqu'on pense aux gens de profession, aux cultivateurs et aux autres il est très difficile de déterminer comment on pourrait faire face à ce problème.

**M. Cullen:** Je vous remercie.

Le président: Monsieur Bill Knowles.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Je dois convenir avec M. Cullen que ce serait presque une tâche impossible. La Commission des accidents de travail protège aussi le cultivateur, mais, on lui demande simplement dans la formule de demande quels sont ses revenus et on se fie à sa déclaration. On pourrait peut-être se servir de cela comme exemple pour chercher un peu plus loin, parce que c'est assez difficile de savoir s'il a du travail ou non.

**M. DesRoches:** Évidemment il y a une question de quote sur les gains, l'agriculteur s'engage à un certain niveau de salaire. Nous n'avons aucune donnée à ce sujet.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** C'est exact.

Le président: Monsieur Stanley Knowles.



## [Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I enjoyed the phrase Mr. DesRoches used when he said that the state of the art has not caught up with this problem yet. I am glad to know that you artists are working on it though. No one can gainsay the difficulties that you have outlined and I think I agree with you that we are probably talking about that vague concept we defined as a guaranteed annual income for these people, but I hope you will continue to look at it.

When we brought in the fishermen and when we now talk about a special act for fishermen under the Department of Fisheries we are admitting that there are some groups of self-employed people, sizable in number, who do have a claim. I just hope that you will not regard the filing of this paper as the end of your artistic endeavours.

**Mr. DesRoches:** No, nor do I regard it as the sole responsibility of the unemployment insurance field.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Send copies of them to certain other departments as well.

**The Chairman:** Mr. DesRoches, how many people would be in the self-employed category?

**Mr. DesRoches:** I think it runs close to 1 million. It is between 600,000 or 800,000 or is it 1 million?

**The Chairman:** Mr. Allen, could you come to the microphone please?

**Mr. D. R. Allen (Director Policy Formulation, Unemployment Insurance Commission):** I do not have the labour force survey handy but it is an extremely seasonal number because of agriculture especially. I would think of the order of 800,000 or 1 million depending upon the season that might be involved.

**Mr. DesRoches:** Then there are unpaid workers in addition to that whom you would have to cover plus the housewives. Some people say housewives earn money so that is another area.

**Mr. Allen:** I think there are usually about 400,000 people called "employers" by the DBS and these people, of course, in some respects are in fact heads of corporations or at least salaried, but in other cases are own-account workers who hire a small number of wage earners. I do not think the existing statistics on the labour force are exactly appropriate to answer what number of people might be coming in if we were to entertain this but there would be several hundred thousand.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** What is the status of barbers now?

**Mr. DesRoches:** The status of barbers—they were included and I presume they will remain.

**Mr. Francis:** I thought Mr. Knowles was alluding to their unemployment due to the recent hair styles.

**Mr. DesRoches:** That may be so. They are included on the grounds that they are so close to an employed category. It is impossible to draw the line between those who are bona fide employees and those who are not. On those grounds the Commission passed a regulation to bring all persons working in a barber shop under the Act, and the

## [Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'ai beaucoup apprécié la phrase de M. DesRoches disant que nous n'étions pas encore en mesure de solutionner ce problème. Personne ne peut contredire les difficultés que vous avez signalées et il s'agit probablement de garantir un revenu annuel à ces gens, mais j'espère que vous continuerez à étudier cette question.

Lorsque nous avons introduit les pêcheurs, lorsque nous parlons maintenant d'une loi spéciale pour les pêcheurs du ministère des Pêcheries, nous admettons que certains groupes de travailleurs indépendants qui sont assez considérables en nombre ont un besoin. J'espère que vous ne considérerez pas que vous avez terminé avec ce mémoire.

**M. DesRoches:** Non, mais je ne considère pas non plus que ce soit uniquement la responsabilité de l'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Faites parvenir des copies aux autres ministères aussi.

**Le président:** Combien de personnes, pensez-vous, seraient dans la catégorie des travailleurs indépendants?

**M. DesRoches:** Je pense qu'il y a entre 600,000 et un million de personnes.

**Le président:** Monsieur Allen, pourriez-vous vous approcher du micro, s'il vous plaît?

**M. Allen (directeur, établissement des lignes de conduite, assurance-chômage):** Je n'ai pas le relevé de la main-d'œuvre, mais c'est un nombre tout à fait saisonnier, particulièrement en ce qui concerne l'agriculture. Je pense que le chiffre est d'environ 800,000 ou d'un million de personnes, selon la saison que l'on étudie.

**M. DesRoches:** Par conséquent, il y a en outre, les travailleurs non rémunérés et il faut ajouter à cela, les ménagères. Certaines personnes disent que les ménagères gagnent de l'argent, mais c'est un autre domaine.

**M. Allen:** Il y a environ 400,000 personnes que le Bureau fédéral de la statistique appelle des employeurs et ces personnes, bien sûr, quelquefois, sont dans une certaine mesure des chefs de sociétés, et dans d'autres cas, ce sont des salariés. Je ne pense pas que les statistiques existantes sur la population active sont appropriées pour me permettre de répondre combien de personnes feraient partie de cette catégorie. Je dirais qu'il s'agit de plusieurs milliers de personnes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Quelle est la situation des coiffeurs?

**M. DesRoches:** Les coiffeurs sont inclus et je suppose qu'ils vont y demeurer.

**M. Francis:** Je croyais que M. Knowles faisait allusion à la nouvelle mode pour les cheveux.

**M. DesRoches:** Peut-être. Ils sont inclus dans la mesure où ils sont très proches des chômeurs. Il est impossible de fixer la limite entre les personnes qui sont des employés indépendants et les autres. C'est pourquoi la Commission a adopté un règlement stipulant que toutes les personnes travaillant dans une boutique de coiffeur



[Text]

same with taxi drivers, because there are so many difficult employer-employee relationships or quasi employee-employer relationships that under the Commission's authority to declare an occupation similar to an occupation that was bona fide employees, so they are in. I understand that CPP covers them on the same grounds and when our revenue function is integrated with National Revenue they will be on a common basis, or else perhaps they do not and we do, and there will be a similar treatment of these two groups. However, the main reason is because there is a gray area, and because of the gray area it was felt that it was better to make it all black or all white so this was the decision that was made.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I was going to ask why they made that kind of distinction in the case of lawyers. Of course, they make too much money to get into this anyway.

**Mr. DesRoches:** They would get in if they are employed. I think in that case the gray area is not there. They are either one or the other but not so with barbers. There are many difficult lines to be drawn and taxi drivers are the same.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Could I ask a question on this. In these gray areas is it your intention to parallel the Canada Pension Plan coverage? I am thinking from the point of view of an employer's pay roll records. If there are any real differences in these gray areas it does create a bit of an administrative headache for small employers and if there was a parallel treatment between the Canada Pension Plan and the UIC I cannot help but feel it would clarify the situation and ease the administrative burden for certain categories of the small employer.

**Mr. DesRoches:** Mr. Chairman, we planned to do this. In fact, in the integration of functions with the Department of National Revenue the coverage function in the appeal mechanism would be the same for both CPP and ourselves so the only area in which we would differ with CPP is the self-employed category where they are clearly different.

**Mr. Francis:** I see, where you would have to. Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions at this point? Shall we go on to the next paper then?

**Mr. DesRoches:** I think the next paper, Mr. Chairman, is more of a historical note which outlines some of the arguments that were brought in, including Mr. Knowles argument, in support of the introduction of sickness benefits under unemployment insurance in 1953, some statements by Dr. Davidson for example in 1944, and representatives of labour groups and their views on this. I think we are presenting this information to indicate that we just did not dream up the idea of including sickness in unemployment insurance out of the blue but there have been some fairly solid opinions expressed on this score over the years.

[Interpretation]

soient soumises à cette loi. C'est la même chose que pour les conducteurs de taxi, car les relations entre employeurs et employés sont assez délicates dans ce domaine et la Commission a le droit de déclarer qu'une profession est semblable à une occupation d'un travailleur indépendant. Ce sera la même chose en ce qui concerne le revenu national, peut-être sommes-nous les seuls à faire cela, mais il y aura une seule façon de traiter les deux groupes.

Toutefois il y avait une espèce de zone grise et il était préférable que ce soit blanc ou noir et c'est pourquoi cette décision a été prise.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'allais demander pourquoi faites-vous cette distinction, par exemple, dans le cas des avocats. De toute façon ils gagnent trop d'argent pour être concernés dans cette question.

**M. DesRoches:** Non, ce n'est pas la zone grise dont je parle. Ils sont ni l'un ni l'autre, mais ce n'est pas aussi difficile que pour les coiffeurs pour lesquels il est très difficile de fixer une limite et c'est la même chose pour les chauffeurs de taxi.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Je voudrais simplement poser une question. Avez-vous l'intention d'établir un parallèle avec les garanties du régime de pensions du Canada? Je prends le point de vue d'un employeur et de l'ensemble des salaires qu'il verse. S'il y a des différences dans ces zones grises, l'administration va être très difficile pour les petits employeurs. S'il y avait un traitement parallèle entre le régime de pensions du Canada et la Commission d'assurance-chômage, la situation serait peut-être plus claire et plus facile à administrer en particulier pour les petits employeurs.

**M. DesRoches:** Monsieur le président, c'est ce que nous avons l'intention de faire. Dans l'intégration des fonctions avec le revenu national, les garanties et le mécanisme d'appel seraient le même pour les deux, la seule différence se trouve avec les travailleurs indépendants.

**M. Francis:** Je comprends. Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à poser à ce sujet? Nous allons donc passer à l'autre document?

**M. DesRoches:** L'autre document, monsieur le président, est plutôt une note historique décrivant certaines observations que nous avons faites y compris celles de M. Knowles, au sujet de l'introduction des prestations de maladie en 1953 dans le régime de l'assurance-chômage. Il y a certaines déclarations faites par le docteur Davidson en 1944 et les vues d'autres groupes de travailleurs sur la question.

Nous donnons ces renseignements afin d'indiquer que nous n'avons pas introduit les prestations d'assurance-maladie sans nous fonder sur quoi que ce soit, nous avons étudié toutes les opinions qui ont été formulées à ce sujet au cours des années.

[Texte]

●1640

[Interprétation]

**The Chairman:** Are there any questions on this particular point?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I want to say that it is completely in line with the questions that I have been asking witnesses as to coverage and an appropriate mechanism for sickness insurance. I subscribe completely to what is in the memorandum.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** So do I, Mr. Chairman. Perhaps I might ask if the officials have been shaken at all by the many arguments we have had against it, and by the many occasions when there has been resort to the constitution. I hope they have not but have you?

**Mr. DesRoches:** We did obtain legal opinion before. On the strength of the legal opinion we had, we pretty well discounted the constitutional arguments that were presented because they were not really to the point. People said sickness insurance is probably a provincial field and this may be so. However, we are not getting into sickness insurance in the sense of sickness insurance for the self-employed and the housewife and everybody in Canada. This is where some of the confusion arises. We are not debating that point which is the one that was debated. We felt on pretty solid constitutional grounds based on the experience of 1953 and the opinions we had from the Department of Justice. This is a valid extension of unemployment insurance.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I was interested in your comment this morning. At the time I thought you were hairsplitting, but then I began to see the validity of it. You said that if we paid sickness benefits from the first day, we would be violating the principle, but we are not violating it if we do not pay it until the third week. I suppose what you meant—perhaps I should let you point it out—was that if it were from the first day, it would take on the colour of sickness insurance rather than protecting the worker's income.

**Mr. DesRoches:** Yes, I would expect this would be an added argument to open that door. Here we structured the same basic conditions. In other words, people have to be without earnings for a period of time which is as long for one case as the other. In other words, they are unemployed by definition of the law.

Unemployment, strangely enough, is quite often associated with separation from the contract of service or termination of employment. In perhaps 30 or 35 per cent of the cases, there is no termination of the contract or no termination of attachment to a particular employment or a particular employer. It is a cessation of earnings for a period of time. This, of course, has been the practice under the present Act and is a practice in the United States. If the Act were to ask for termination of contracts, employers would terminate the contract but this is not the case. Certainly there are 30 or 35 per cent of the claimants whose contract has not really terminated and yet they are unemployed by our terms and by DBS terms

**Le président:** Y a-t-il des questions sur ce point?

**M. Francis:** Ce que je veux dire va tout à fait de pair avec ce que j'ai déjà demandé aux témoins en ce qui concerne l'assurance et le mécanisme relatif à la protection contre la maladie. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui se trouve dans le mémoire.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Moi aussi. Je voudrais poser une question à nouveau, monsieur le président. Est-ce que le gouvernement a été plus ou moins secoué par les arguments invoqués à son encontre?

**M. DesRoches:** Nous avons auparavant obtenu une opinion juridique. Nous n'avons pas tellement tenu compte des arguments constitutionnels qui ont été présentés parce qu'ils ne traitaient pas vraiment du sujet. Certaines personnes ont dit que l'assurance-maladie serait du ressort provincial; c'est peut-être vrai. Toutefois nous ne parlons pas d'assurance-maladie pour les employeurs indépendants, pour les ménagères et pour tous les Canadiens. Cela engendre une certaine confusion. Nous ne discutons pas de ce sujet. Nous avons estimé en nous basant sur certains éléments constitutionnels dérivés de l'expérience de 1953 et sur les opinions reçues du ministère de la Justice que c'était un élargissement tout à fait valable du régime d'assurance-chômage.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les observations que nous avons entendues ce matin m'ont beaucoup intéressé. J'ai pensé tout d'abord que vous coupez les cheveux en quatre, mais j'ai vu ensuite la validité de vos observations. Vous avez dit que si nous payions des prestations de maladie à partir du premier jour nous violerions le principe mais que nous ne le violons pas si nous ne commençons pas à verser ces prestations avant la troisième semaine. Je suppose que ce que vous voulez dire est que si c'était à compter du premier jour cela ressemblerait à une assurance-maladie plutôt qu'à une protection contre la perte des revenus.

**M. DesRoches:** Oui, c'est un argument de plus pour nous donner raison. Nous établissons une condition première c'est-à-dire que les personnes doivent avoir perdu leur revenu pendant un certain temps qui est aussi long dans un cas que dans l'autre. Il faut qu'ils soient chômeurs en accord avec la définition donnée dans la Loi.

Le chômage va souvent de pair avec l'arrêt d'un contrat de service, ou la fin de l'emploi. Dans peut-être 30 ou 35 p. 100 des cas le contrat n'est pas terminé et l'employé continue à appartenir à son employeur et à avoir son emploi; tout simplement il perd son gain, son traitement pendant un certain temps. Et, c'est ainsi qu'il en a été en vertu de la Loi actuelle et ainsi qu'agissent les États-Unis. Si la loi demandait la fin du contrat, les employeurs y mettraient fin mais ce n'est pas le cas. Certainement il y a 30 ou 35 p. 100 des requérants dont le contrat n'est pas réellement terminé mais ils sont en chômage selon nos conditions et d'ailleurs celles du Bureau fédéral de la statistique. En d'autres termes, ils sont mis à pied et



[Text]

as well. In other words, they are laid off and seeking work if they can or else they are ill. If they live in a city that does not have any other form of employment, there is no other possibility of work. DBS recognizes both categories in their definition.

The popular view of unemployment is somebody whose employment has terminated. Once you start on that line of reasoning, you ask what has sickness got to do with it. If you take the other view, then sickness is just an interruption of earnings like other interruptions of earnings. This rounds out the argument of sickness insurance versus unemployment insurance.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I think some of those who appeared before us would have probably picked you up on that statement this morning. They would say that if you admitted sickness insurance paying it from the first day, ergo sickness insurance paying it for the first week.

**Mr. DesRoches:** I would say it is one element of it. To me sickness insurance would be something broader. It would have to cover long disability; it would have to cover the self-employed; it would have to cover housewives. If I were to think of sickness insurance, I would have to think of the whole population for sickness insurance. We are not doing this here; we are thinking of people who have a break in earnings.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We are not arguing with you this afternoon. We agree.

**The Chairman:** Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** I think it is safe to say that if there is any shaking in your reserve, the presentations that have been made do not seem to have affected the Committee members at all. I think we are behind this one 100 per cent.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It has been fortified by those who have appeared before us.

**The Chairman:** Are there further questions?

Gentlemen, we got through the papers. Our original intention was to have general questioning of Mr. DesRoches on matters that were not particularly mentioned in the papers at this time. Perhaps we could start on that now and just see how we go from there. I think we may have to call the officials back at a later date after checking with the steering committee if that is the desire. We do have a little bit of time now. We might go on with general questioning. Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** There is one area that I would like to pursue and that is this area of merit rating. It seems to me that only in the White Paper has there been any idea of this. I believe one of the labour union groups that appeared before us seemed to support this as a good principle because it might encourage an employer to keep someone on in order to keep their rating up. Even the Manufacturers' Association who in effect stand to gain seem to be opposed to this. Is this an absolutely essential element of this whole scheme?

**Mr. DesRoches:** I think I will answer that question in this way. We are bringing in 1.6 million people and I think you must consider these people as having general-

[Interpretation]

cherchent du travail s'ils le peuvent ou autrement ils sont malades. S'ils habitent dans une ville où il n'y a pas d'autre emploi disponible, où il n'y a pas d'autres possibilités d'emploi. Le Bureau fédéral de la statistique reconnaît ces deux catégories dans sa définition.

On a tendance à dire que quelqu'un est en chômage lorsque son contrat a pris fin. Donc, évidemment, on peut très bien se demander ce que vient faire là la maladie mais si l'on considère l'autre point de vue la maladie est juste une interruption des gains tout comme d'autres interruptions de gains. Ceci solutionne l'argument des prestations d'assurance-maladie contre le régime d'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Certains de ceux qui ont déjà parlé de cela ce matin pourraient faire état de cette déclaration et dire que si vous admettez qu'une assurance-maladie paie à partir du premier jour, donc l'assurance-maladie paie pour la première semaine.

**M. DesRoches:** Pour moi l'assurance-maladie doit être plus large et doit couvrir l'incapacité de longue durée, les travailleurs indépendants, les ménagères, les personnes malades à long terme. Je crois que lorsque l'on parle d'assurance-maladie il faut penser à toute la population. Nous ne faisons pas cela ici, nous pensons seulement aux personnes dont le traitement est interrompu pour une raison ou pour une autre.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Nous ne discutons pas avec vous cet après-midi. Nous sommes d'accord.

**Le président:** Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Je pense que de toute façon les membres du comité n'ont pas été très affectés par les mémoires qui leur ont été soumis. Nous appuyons celui-ci à 100 p. 100.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il a été renforcé par ceux qui ont comparu devant nous.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Messieurs, nous avons terminé l'étude des documents et maintenant je vais vous demander de poser des questions d'ensemble à M. DesRoches et nous pourrions peut-être commencer maintenant et voir comment ça va aller. Nous avons un certain temps maintenant devant nous pour procéder aux questions d'ensemble. Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Je voudrais aborder un sujet particulier celui de la tarification fondée sur l'expérience. Dans le Livre blanc il semble qu'un des syndicats ait été en faveur de cette mesure parce qu'elle pourrait encourager les employeurs à garder leurs employés, mais l'Association des Fabricants semble opposée à cela. Est-ce un élément absolument essentiel de ce régime?

**M. DesRoches:** Je veux vous répondre en vous disant que nous introduisons 1,600,000 personnes dans le nouveau régime et l'on peut considérer que ces personnes ont

## [Texte]

ly—although this is not true all the way through—a lower experience than the people above \$7,800 and the public servants and the teachers and so on. One of the features of merit rating would be to give us a facility to give those people a more favourable rate. This, of course, is rather important in dealing with the provinces, for example, and also in convincing these groups that this is a fair measure. That is on the necessary side.

Over and above this, there is no question that all we have heard is from the people who oppose it. I think the manufacturers—without going into their motives which I am not aware of—stand to gain as much as they stand to lose. There is no question that a system of rating is going to redistribute cost and that some people are going to lose and some people are going to gain. We have never heard the argument on the gain side. We have always heard the argument: "Somebody is going to have to pay". However, somebody is also going to gain from this. The range of merit rating which we propose is between a factor of one and a factor of two. In workmen's compensation—and I am not familiar with all the details—you have a range between 10 cents per hundred to \$15 per hundred. This kind of merit rating is very severe and very much a reallocation of cost.

We are proposing a very mild form of merit rating on the grounds of economic efficiency. Admittedly we have not heard anybody talk of economic efficiency. They are all saying: "our industry is going to suffer". If you consult economists—and I am not a very learned economist—they would say that it is not for a plan of this nature to cross-subsidize industries. Economic efficiency should be a goal of this program as it is in any other program. There is no reason why this particular program should subsidize an industry to the tune of \$43 million a year. If there is a valid reason, it should be brought out into the open. This was certainly part of the argument.

You have heard a lot of comments on the question of responsibility. Whenever somebody said: "Of course, that is the same as workmen's compensation", you have heard the comment: "Well of course it is not". But it is. In workmen's compensation, nobody says that the employer is responsible for all the accidents. Employees probably have half of the accidents through their own fault. Yet the employer is rated and pays for it but this did not come out in the evidence here.

We always seem to get the argument that workmen's compensation is strictly a matter of responsibility of the employer, but of course it is not, because half of the accidents, I would imagine—I have not got the figures—are caused by the negligence of the employees themselves and the employer pays.

The actual allocation of responsibility, I think, which we heard so much about here—in other words, is the government to blame for unemployment, is the employer to blame—all we are saying is this would be an added factor, an added incentive for him to have better manpower planning which is a desirable aim. Secondly, this would have a better reallocation of costs on an economic efficiency basis. We rest our case on this.

## [Interprétation]

généralement moins d'expérience que les gens qui gagnent plus de \$7,800, les fonctionnaires, les professeurs, etc.

Il nous faudrait pouvoir donner à ces personnes une tarification plus favorable. C'est très important lorsqu'on traite avec les provinces par exemple et qu'il faut également convaincre ces groupes que c'est une disposition tout à fait juste.

En outre, il est indéniable que tous les arguments que nous avons entendus proviennent de gens qui s'y opposent. Je pense que les manufacturiers en particulier—je n'entrerai pas dans les détails de leurs motifs que j'ignore—y gagnent autant qu'ils y perdent. Il est sûr que ce système de tarification va entraîner une nouvelle répartition des coûts et que certaines personnes vont y perdre et d'autres vont y gagner. Nous n'avons jamais entendu l'argument des gagnants, nous avons toujours entendu l'argument «Quelqu'un devra payer». Toutefois quelqu'un doit y gagner aussi. La tarification fondée sur l'expérience que nous proposons est comprise entre un facteur de un et un facteur de deux. Dans la Loi sur les accidents du travail cela va de 10c. par 100 à 15c. par 100. Cette sorte de tarification fondée sur l'expérience est très sévère et constitue une allocation nouvelle de coût.

Nous proposons une forme très douce de tarification fondée sur l'expérience en nous fondant sur l'efficacité sur le plan économique. On nous dit que l'industrie va souffrir mais si l'on parle de cela à des économistes, je ne suis pas un économiste très compétent, ils diront que ce n'est pas à un régime de cette nature de soutenir l'industrie. L'efficacité économique devrait être l'un des objectifs de ce programme comme pour tout autre programme. Il n'y a aucune raison pour que ce programme aide financièrement une industrie de 43 millions de dollars par an. S'il y a une raison valable il faut la dire, car cela fait certainement partie des arguments soulevés.

Vous avez entendu beaucoup de remarques concernant la question de la responsabilité. Toutes les fois que quelqu'un vient dire que c'est la même chose que les accidents du travail, vous avez entendu le commentaire. Eh bien, ce n'est pas le cas, mais c'est bien le cas. Dans la Loi sur les accidents du travail personne ne dit que l'employeur est responsable de tous les accidents. Les employés sont responsables au moins de la moitié des accidents par leur propre faute. Cependant l'employeur est coté et verse de l'argent pour cela, mais ceci ne figure pas dans la preuve apportée ici.

• 1650

On nous dit toujours que la question des accidents du travail est uniquement la responsabilité de l'employeur, mais ce n'est pas le cas, parce que la moitié des accidents,—je n'ai pas les chiffres,—mais enfin, la moitié des accidents proviennent de la négligence des employés. L'employeur paie néanmoins.

Donc, nous avons tant parlé de la question de responsabilité, soit est-ce que le gouvernement est à blâmer du chômage ou est-ce qu'il faut au contraire blâmer l'employeur. Nous ne disons pas du tout cela, mais simplement que ce serait un autre stimulant pour une meilleure planification de la main-d'œuvre. De plus, les coûts seraient ainsi mieux répartis, et l'efficacité plus grande sur le plan économique.



[Text]

**Mr. Cullen:** Is your idea to compare a sort of banana and oranges scheme; I mean, manufacturers as opposed to construction? For example, could you get a top rating in a construction industry and get a top rating in manufacturing, although in construction their over-all employment record might be poorer? Has that been thought about or would you be comparing construction to manufacturing?

**Mr. DesRoches:** What we propose now is to compare all employers and this has an element of fairness in it. In other words, the better employers, regardless of what industry they are in, would have a better rate and the worst employers would have the worst rate, and that is an element of fairness in itself. If you introduce a classification by industry the next question that arises is, are you going to have a basic industry rate which compensates for the differences between industries before you have a compensation between employers? This is the choice that is open to you. You can either have a flat rate by industry and a variable rate within the industry, or you can have a variation between industry as a base and then variations within the industry. These are options that have different effects and could be considered.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** I have a number of questions on this, Mr. Chairman. This is the part of the White Paper that has given me the most concern. We did have a number of briefs put before us to suggest a modification of the base along the lines Mr. Cullen has referred to, and I must confess I was reasonably impressed by some of them.

It does not seem right to compare the record of an employer in construction with the record of an employer in hydroelectric power generation, for example, and yet that is what you are proposing to do.

**Mr. DesRoches:** Not quite. He is being compared to the average, the national average.

**Mr. Francis:** Yes.

**Mr. DesRoches:** So that the better employer wherever he may be shown under what we are proposing—and if we define a better employer without implying anything about the employer we are just saying the employer has a lower record of lay-offs than somebody else in relation to a national average.

**Mr. Francis:** Yes, the national average.

**Mr. DesRoches:** Where every industry may be found will benefit from this. If you put in an industry modification I would agree that this would be fairer up to a point. It would be fairer if you were considering an industry costs and if you are not considering an industry costs then it is just—you are just covering up something.

**Mr. Francis:** But that was the suggestion specifically. I forget which briefs there were, but there were at least two or three of them which said there should be an industry base.

**Mr. DesRoches:** Yes, I think the Retail Council of Canada mentioned that and the Canadian Construction Association mentioned that. I think it is the kind of thing that could be considered. Maybe Mr. Steele would like to comment on the advantages.

[Interpretation]

**M. Cullen:** Voulez-vous opposer par exemple l'industrie manufacturière à l'industrie de la construction? Pourriez-vous, par exemple, obtenir une cote maximum dans l'industrie manufacturière et une cote maximum dans l'industrie de la construction, même s'il y a plus de chômage dans celle-ci? Avez-vous pensé à cela? Ou compareriez-vous les deux industries?

**M. DesRoches:** Nous voulons comparer tous les employeurs, ce qui comporte un élément d'équité. Autrement dit, les meilleurs employeurs, quelle que soit l'industrie qu'ils représentent seraient mieux cotés et les plus mauvais employeurs auraient la plus mauvaise cote. C'est un élément de justice en soi. Si l'on introduit une classification par industrie, vous allez vous heurter au problème de savoir si on aura un taux industriel de base qui compense les différences qui existent entre les industries avant d'obtenir la compensation entre les employeurs. Il vous faut choisir entre avoir un taux fixe par industrie et un taux variable au sein de l'industrie, ou avoir une variation entre l'industrie comme base et ensuite les variations au sein de l'industrie. Ce sont deux possibilités à considérer. Les effets en seraient différents.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** J'ai de nombreuses questions à poser à ce sujet, monsieur. C'est ce qui me préoccupe le plus dans le Livre blanc. On nous a présenté un certain nombre de mémoires proposant une modification de la base, en conformité avec les propos de M. Cullen, et je dois dire que j'ai été assez impressionné par certains d'entre eux.

Il ne semble pas tout à fait juste de comparer les dossiers d'un employeur dans le domaine de la construction avec ceux d'un employeur dans le domaine de l'électricité, par exemple. Pourtant, c'est bien ce que vous proposez de faire.

**M. DesRoches:** Pas tout à fait. On le compare à la moyenne nationale.

**M. Francis:** Évidemment.

**M. DesRoches:** En ce qui concerne le meilleur employeur, quel qu'il soit en vertu de nos propositions, si nous le définissons sans rien mentionner de l'employeur, nous disons simplement que celui-ci a un dossier de mises à pied moins élevé que n'importe quel autre, par rapport à une moyenne nationale.

**M. Francis:** Oui, la moyenne nationale.

**M. DesRoches:** Par comparaison avec un niveau national, toute industrie sera avantagée. Si vous apportez une modification pour l'industrie, cela peut être plus juste, mais jusque dans une certaine mesure seulement. Ce serait juste si l'on considère le prix de revient d'une industrie, mais si on n'en tient pas compte, c'est différent.

**M. Francis:** C'est justement là ma suggestion. Certains des mémoires, au moins deux ou trois, ont suggéré qu'il devrait y avoir une base industrielle.

**M. DesRoches:** Oui, je pense que la Retail Council of Canada et la Canadian Construction Association ont mentionné cela, et je pense qu'il faut en tenir compte. M. Steele voudrait peut-être faire des commentaires sur les avantages à gagner.

## [Texte]

**Mr. Steele:** I was just going to comment, I would turn your question around and say is it fair that the hydro employer should subsidize the construction employer?

**Mr. Francis:** That is a very good question, but the whole principle of insurance is that the people who are better able to carry it carry the people who are less able to carry it. That is basic in your extension of coverage to universality. It is the argument you put before us.

**Mr. Steele:** But I might also point out another principle of Workmen's Compensation, in automobile insurance.

**Mr. Francis:** I want to come to that. Let us go to merit rating. Mr. DesRoches said that he did not think an employer was responsible for industrial accidents, but only the employer can set the rules of the place of employment. Only the employer has the opportunity to put in a safety inspector and make sure the housekeeping is right, and so on. There is always an individual element, but the employer sets down the rules of work on the job and no one else can do it.

**Mr. DesRoches:** I think I would agree with you. Perhaps I did not explain the full length of my point here. I think what I am saying is that merit rating even in Workmen's Compensation is only one of the factors in safety and...

**Mr. Francis:** No one disputes that.

**Mr. DesRoches:** Because...

**Mr. Francis:** But no one disputes that.

**Mr. DesRoches:** All right,...

**Mr. Francis:** But there is an important factor because the employer uniquely has some responsibility for the management of his own premises and the work methods.

**Mr. DesRoches:** Agreed, but then you must also consider the employee as an individual who has an accident on the premises or outside the premises and you know we have employees too and these conditions arise where we have no responsibility. Quite often the employer has no responsibility; he may not even be at the place of work. It may be a man on the road and in those cases he is rated and he is charged with the cost. So all I am saying is that it is not a clear-cut case and people have come here and said it is a clear-cut case of being responsible or not being responsible. It is not that clear cut and even in Workmen's Compensation or fires...

**Mr. Francis:** It is a matter of degree. It is not black and white.

**Mr. DesRoches:** I quite agree.

**Mr. Francis:** But would you not agree that there is much more control over accident hazards by an employer—potentially so at any rate—than employment? The employer has much more responsibility and area of discretion in regard to industrial accidents in his place of

## [Interprétation]

**M. Steele:** Je pourrais contourner votre question et puis dire: Est-il juste que l'employeur de l'industrie hydroélectrique doive subventionner l'employeur de l'industrie de la construction?

**M. Francis:** Oui, mais le principe de l'assurance c'est que ceux qui sont le plus en mesure de s'assurer doivent soutenir ceux qui sont moins en mesure de le faire. C'est le principe fondamental lorsque vous appliquez la couverture des risques à l'universalité. C'est l'argument que vous nous soumettez.

**M. Steele:** Oui, mais il y a un autre principe de l'assurance, c'est la tarification rationnelle. Il s'applique considérablement dans le domaine de l'assurance-automobile et des accidents de travail.

**M. Francis:** Alors parlons de la tarification rationnelle. M. DesRoches nous a dit que les employeurs n'étaient pas responsables des accidents de travail, mais qu'eux seuls pouvaient fixer des règles sur le lieu d'emploi. Eux seuls peuvent s'assurer qu'il y a de bonnes inspections, et ainsi de suite, afin de diminuer les risques d'accidents. Il existe toujours un élément individuel, mais l'employeur est le seul à déterminer les règles au travail. Personne d'autre ne peut le faire à sa place.

**M. DesRoches:** Oui, mais laissez-moi m'expliquer jusqu'au bout. Ce que j'ai dit c'est que la tarification rationnelle, même dans les accidents de travail, n'est qu'un des facteurs de sécurité et...

**M. Francis:** Personne ne le conteste.

**M. DesRoches:** Parce que...

**M. Francis:** Mais personne ne le conteste.

**M. DesRoches:** D'accord...

**M. Francis:** Oui, mais il existe un facteur très important, car l'employeur a tout de même une certaine responsabilité unique quant à la façon dont il administre ses propres locaux et quant aux méthodes de travail.

**M. DesRoches:** Oui, mais il faut tenir compte que l'employé est un individu qui a un accident sur les lieux de travail ou à l'extérieur de ces lieux. Vous savez que nous avons des employés aussi et qu'il y a des cas où il leur arrive un accident, dont l'employeur n'est aucunement responsable. Bien souvent, l'employeur n'a aucune responsabilité; l'accident peut se produire, par exemple, sur la route et dans ce cas-là pourtant, l'employeur est tenu responsable. Il est très difficile de faire la limite entre ces cas et de savoir si l'on est responsable ou non et même dans les cas d'accidents de travail ou d'incendies...

**M. Francis:** C'est une question de degré, dirons-nous.

**M. DesRoches:** Je suis d'accord.

**M. Francis:** Mais n'êtes-vous pas d'accord avec le fait que l'employeur a davantage de contrôle sur les accidents qu'il n'en a sur l'emploi lui-même? L'employeur a beaucoup plus de responsabilités et de moyens de contrôle des accidents de travail à l'intérieur de ses locaux qu'il n'en a



[Text]

employment than he has in regard to the level of people he is called on to hire and the volume of business that he is going to conduct.

**Mr. DesRoches:** Yes, again it is a matter of degrees, but let us take the question of seasonality. Obviously the man is in the business, a seasonal business, and he carries certain costs because of that. This is part of doing business in a seasonal industry.

**Mr. Francis:** Right.

**Mr. DesRoches:** The construction industry has to clear snow in the morning.

**Mr. Francis:** That is right.

**Mr. DesRoches:** They are not responsible for the snow and yet they have to do it.

**Mr. Francis:** Have you, Mr. DesRoches, made any estimates of the cost you are going to add to an individual house or an individual dwelling unit for rental purposes as a result of your merit rating proposals?

**Mr. DesRoches:** Yes we have made estimates. I think they are very crude, but they are of the order of \$50 or something of the sort.

**Mr. Francis:** It is about \$50 for a house?

**Mr. DesRoches:** That is right.

**Mr. Francis:** I see. I have asked this question to the construction people and they were not able to give us these figures.

**Mr. DesRoches:** I presume there are some contractors who will benefit from this too.

**Mr. Francis:** In construction?

**Mr. DesRoches:** Yes. Depending on how you work out this merit rating. The distributions we have of employers from the samples we have done would indicate that there are employers who have different working practices—and I am not judging them—and have fewer lay-offs than somebody else.

**Mr. Francis:** This is true...

**Mr. DesRoches:** Maybe they are fortunate.

**Mr. Francis:** But, Mr. DesRoches, I know a little bit about construction—not very much—but usually the employers with the stable records keep a skeleton force and subcontract their work on the site, whereas an employer who undertakes a different philosophy and tries to bring as many people directly on his payroll—and he is often a better employer because he is able to offer other benefits when they are on the payroll and so on—does not do the amount of subcontracting. It seems to me the effect of merit rating in the construction industry will be to force more subcontracting and the subcontractor is your self-employed fellow, the one that you cannot cover, the one with all these difficulties you are talking about.

**Mr. DesRoches:** I am not sure it goes that far. I think it would force different patterns. It would certainly force perhaps more off-site work which is part of the pattern

[Interpretation]

sur le niveau des personnes qu'il doit embaucher et sur le volume d'affaire qu'il va atteindre.

**M. DesRoches:** Oui, c'est encore une question de degré. Mais parlons, par exemple, des problèmes saisonniers. De toute évidence, quelqu'un travaille dans des affaires saisonnières et il assume certains frais qui sont inhérents à ce genre d'activités.

**M. Francis:** C'est exact.

**M. DesRoches:** Il incombe à l'industrie de la construction de déblayer la neige le matin.

**M. Francis:** C'est exact.

**M. DesRoches:** Elle n'est pas responsable de la neige qui tombe. Mais elle doit faire ce travail.

**M. Francis:** Monsieur DesRoches, avez-vous fait certaines estimations quant au montant additionnel que vous allez demander aux gens de payer en loyers sur une maison, par suite de vos propositions relatives à la tarification rationnelle?

**M. DesRoches:** Oui, nous avons fait des prévisions. Ce sont des estimations sommaires, mais elles se chiffrent à environ \$50.

**M. Francis:** Est-ce environ \$50 pour une maison?

**M. DesRoches:** C'est bien cela.

**M. Francis:** Bon. J'ai posé cette question aux gens dans l'industrie de la construction et ils n'ont pu nous donner ces chiffres.

**M. DesRoches:** Je suppose qu'il y a des entrepreneurs qui en tireront profit également.

**M. Francis:** Dans la construction?

**M. DesRoches:** Oui. Tout dépend comment on va appliquer ce principe de la tarification rationnelle. Les distributions que nous avons des employeurs, d'après les échantillonnages que nous avons faits, indiquent que certains employeurs ont certaines méthodes de travail et moins de mises à pied que d'autres.

**M. Francis:** C'est vrai...

**M. DesRoches:** Peut-être qu'ils sont fortunés.

**M. Francis:** J'ai quelques connaissances dans le domaine de la construction, mais d'habitude les employeurs qui ont un dossier très stable maintiennent une permanence et sous-traitent leur travail sur les lieux, tandis que d'autres employeurs qui embauchent le plus de monde possible ne travaillent pas de la même façon. Il me semble que les conséquences de la tarification rationnelle dans le domaine de la construction va forcer les employeurs à faire plus de sous-traitements, et le sous-entrepreneur c'est l'individu qui est à son propre compte celui que vous ne pouvez pas couvrir et qui a toutes ces difficultés dont vous parlez.

**M. DesRoches:** Je ne sais pas vraiment si les choses vont aussi loin. Une telle situation obligerait l'employeur à utiliser des méthodes différentes, à travailler davantage

**[Texte]**

now and more work during the winter which is part of the pattern now. I think we are used to thinking of this and I am just going back my very superficial knowledge of the industry and the comments in Royal Commission reports of the last few years where everything seems to indicate that anything that would tend to get less seasonality in the industry would be to the good and this is a factor that would help to stabilize and spread the word.

•1700

**Mr. Francis:** The question I am raising is a possibility which I think is a very real one in this particular industry. Instead of having less seasonality, you will affect the pattern of hiring. You will have the general contractor put fewer people on his payroll and do more subcontracting to the self-employed and to the family operation.

**Mr. DesRoches:** I do not know. I think this is an option he has now. I am not sure that this would be the only reason why he would take this option because there is the element of profit involved, and so on.

**Mr. Francis:** That is true.

**Mr. DesRoches:** Whether he would integrate or not integrate, I do not think the main decision could depend on the work force. I would think you would have other considerations.

**Mr. Francis:** It is just the fact you are pushing in one direction. It is not the main consideration, obviously, because if it is only \$50 a house we are talking about it is not that great an element of cost.

**Mr. DesRoches:** We did make an estimate and this was at the worst, was it?

**Mr. Steele:** Well, at least between .3 per cent and .6 per cent of the total costs.

**Mr. Francis:** Of total costs or of on-site labour?

**Mr. Steele:** No, of total costs. In other words, unemployment insurance would range between .3 per cent and .6 per cent of total cost. So, you are talking of a penalty to the bad employer, if you like, or the employer who decides to run on the sort of seasonal basis of .3 per cent of his total costs.

This is based on some assumptions which I checked with Mr. DesRoches which is that their costs are approximately 40 per cent labour, 60 per cent material; something of that order. You can argue this, Mr. Francis.

**Mr. Francis:** No, I am not prepared to argue it. I think that seems reasonable. Mr. Chairman, just trying to recap the objections that have been placed before us, the first one is the choice of the base, where the argument has been made on narrow grounds that if there is to be merit rating it should be on a different base than the general. This is an item which is not a basic point of principle. The degree to which an individual employer can be responsible for employment, it is apparently your view, is

**[Interprétation]**

pendant l'hiver; cela fait partie des méthodes actuelles et nous sommes habitués à penser ainsi. Cependant, je reviens à ma connaissance très superficielle de ce genre d'industrie, et aux commentaires des rapports des commissions royales d'enquête des dernières années, où tout semble indiquer que tout ce qui pourrait faire baisser le facteur saisonnier dans cette industrie serait bon, et voilà un facteur qui aiderait la stabilisation et la diffusion de ces idées.

**M. Francis:** La question que je soulève est une possibilité très réelle dans le cas de cette industrie. Très probablement au lieu de réduire l'aspect saisonnier vous allez causer un changement du système d'embauche. L'entrepreneur ordinaire embauchera moins de travailleurs et se tournera plus vers les sous-traitants travaillant à leur compte et vers les entreprises familiales.

**M. DesRoches:** Je ne sais pas, il a ce choix actuellement, je ne suis pas certain que ce sera l'unique raison le poussant à faire ce choix, car il y a également le facteur profit qui intervient et d'autres éléments de ce genre.

**M. Francis:** C'est exact.

**M. DesRoches:** Que l'employeur choisisse de s'intégrer ou non. Je ne pense pas que la décision majeure dépende de la main-d'œuvre. Je pense qu'il va falloir considérer d'autres facteurs.

**M. Francis:** C'est simplement le fait que vous ne considérez qu'un aspect, il est évident que ce n'est pas l'unique facteur, nous parlons seulement de \$50 par maison, évidemment ce n'est pas tellement élevé en ce qui concerne les frais.

**M. DesRoches:** Oui, nous avons fait une évaluation et c'est le pire des chiffres que nous n'ayons pu atteindre, n'est-ce pas?

**M. Steele:** Eh bien, au moins 3 à 6 p. 100 du total des frais.

**M. Francis:** Du total des frais ou de la main-d'œuvre employée?

**M. Steele:** Non, du total des frais. L'assurance-chômage reviendrait à 3 ou 6 p. 100 du total des frais. Vous parlez de la pénalité dont est frappé le mauvais employeur, ou l'employeur qui décide d'opérer sur une base saisonnière de 3 p. 100 du total de ses frais.

Ceci repose sur certaines suppositions que j'ai vérifiées par l'entremise de M. DesRoches, le fait est que leurs frais sont d'environ 40 p. 100 pour ce qui est de la main-d'œuvre et de 60 p. 100 pour ce qui est des matériaux, vous pouvez le contester, monsieur Francis.

**M. Francis:** Non, je ne désire pas le contester. Cela me semble raisonnable. Monsieur le président, j'essaie de me souvenir des objections que nous avons entendues, la première a trait au choix de l'élément initial, au sujet duquel, la critique a été présentée suivant une vue étroite de la question, à savoir que s'il devait y avoir tarification de l'expérience elle devrait reposer sur d'autres principes que ceux qui ont été établis. Cet élément n'est pas un point initial de principe. Apparemment, vous pensez que



**[Text]**

a significant enough element here to make it worthwhile considering this option.

I think we all agree that the history of experience rating in the United States has given it a bit of a bad name. In the elements that you pointed out here is the fact that the employer's contribution is so great that the employer frequently has adopted a habit of just blankly challenging all claims, and a challenge to a claim can have the effect of withholding payment for a very difficult period for the person who is unemployed, and so on.

You really feel that you have anticipated the most undesirable elements that could come into it as a result of the United States' experience and that you could apply it in such a way as to avoid this kind of criticism.

**Mr. DesRoches:** Mr. Chairman, I am glad Mr. Francis refers to the American experience. I think several of the people who came here had nothing more to say against experience rating than that Gill had commented adversely to it.

**Mr. Francis:** And not only Gill. When the original program was adopted there is committee testimony back in 1940 which is full of a good deal of hostile material.

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Francis:** I was reviewing it the other day and there is a great deal of testimony which is counter to it and influenced the decision not to adopt it in the first instance.

**Mr. DesRoches:** But I think one thing we could do—and I am not sure if the members of the Committee have gone through these arguments that are quoted in Gill. Part of the argument against the United States, the American systems, and there is one system in each of the 50 States, is the administrative burden or the administrative complication. The way it is operated in the States is that every employer is rated and there is, in effect, a separate little fund in paper created for each one which demands a great deal of administration, a great deal of record-keeping. The points you have mentioned are also there at present, that the employers pay the full shot and as such have had a depressing influence over the whole system in the States.

That is a matter of record because now the American systems taken together pay only about one third of the unemployed people even though they have been at it for as long as we have. For a variety of reasons, only one third of the unemployed are now effectively paid through the system.

**Mr. Francis:** They have been at it a little longer than you have, if I may say so.

**Mr. DesRoches:** That is right.

**Mr. Francis:** The Social Security Act of 1935.

**[Interpretation]**

l'étendue de la responsabilité d'un employeur en ce qui concerne le chômage dans son entreprise est un élément assez important pour que ce choix entre en ligne de compte.

Aux États-Unis, la tarification de l'expérience dans le passé n'a pas été tellement heureuse, elle n'a pas une bonne réputation. Parmi les éléments que vous avez signalés, il y a le fait que les cotisations payées par l'employeur sont si élevées que ce dernier a pris l'habitude de contester toutes les demandes, ce qui peut avoir pour résultat l'arrêt de paiements à une personne en chômage et ceci durant une période où le chômeur est dans une situation difficile.

Pensez-vous que l'on ait réellement prévu tous les inconvénients qui pourraient ressortir de ce système, après avoir étudié ce qui s'est passé aux États-Unis et que l'on pourrait l'appliquer de façon à éviter ce genre de critique?

**M. DesRoches:** Monsieur le président, je suis content que M. Francis ait fait allusion à ce qui s'est passé aux États-Unis. Bien des gens qui se sont présentés ici n'avaient rien à dire contre le principe de la tarification de l'expérience qui n'ait été tiré des critiques exprimées dans le rapport Gill.

**M. Francis:** Pas seulement M. Gill, mais lorsque le programme initial a été adopté il y a un rapport de Comité remontant à 1940 et qui contient des remarques assez hostiles à son égard.

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Francis:** Je le relisais l'autre jour et il contient de nombreux témoignages à son encontre et qui, au début, ont fait refuser l'adoption de ce principe.

**M. DesRoches:** Il y a une chose que nous pourrions faire, je ne sais pas exactement si les membres de ce Comité ont étudié tous ces arguments tirés du rapport Gill. Une partie des arguments présentés contre les régimes américains, et il y a un régime dans chacun des 50 États, se tient le fardeau administratif ou les complications administratives.

La façon que ce régime est administré aux États-Unis est que la cotisation de chaque employeur est évaluée et qu'il y a des petites caisses différentes pour chacun des employeurs, ce qui demande une administration très compliquée et des dossiers très nombreux. Et l'employeur paie également la totalité de ces cotisations comme vous l'avez signalé, et en fonction de cela ils ont eu une influence néfaste sur tout le régime aux États-Unis. C'est une question de dossiers, parce qu'actuellement les régimes américains dans leur ensemble ne paient des prestations qu'à un tiers des chômeurs bien que leurs régimes soient aussi vieux que le nôtre. Il s'y a qu'un tiers des chômeurs qui soient payés à l'heure actuelle en vertu de ce régime.

**M. Francis:** Ils s'en sont occupés depuis un peu plus longtemps que vous ne l'avez fait.

**M. DesRoches:** C'est exact.

**M. Francis:** La Loi sur la sécurité sociale de 1935.

## [Texte]

**Mr. DesRoches:** And they have funds totalling \$12 billion so I do not want to criticize the Americans. I think they recognize these faults themselves. Gill completely dismissed the economic argument, and again I am saying I am not an economist. But you just cannot dismiss the economic arguments because there is a redistribution of costs involved on a flat rate. If you use a flat rate, you are inevitably redistributing costs between industry and the question you must ask yourself is, is this the way you want to do it? Is this the right medium to do it and why should it be done?

I am only going on the advice of economists that we have and some of them have studied this seriously and said, "Well, this is not the medium to redistribute costs". It would be fair if each industry or each group or company bore as much of its costs as possible. I think you will have noticed that Mr. Andras, when he was here, spoke of this plan as his plan or labour's plan. I think one could think of unemployment insurance as being unemployment insurance for the workers, not insurance for the employers and I think, if you look at it that way, the question of merit-rating is one strictly of reapportioning costs among employer. You have not got a system to protect the employers; you have a system to protect the employees.

I was surprised that the CLC opposed this but the reason they opposed it, the same as the UAW, was on the grounds they did not trust the employers. There is nothing in the system we are proposing that would create this kind of adverse feeling.

**Mr. Francis:** It has just got a bad name with organized labour in the States.

**Mr. DesRoches:** That is right, but I think one must examine the reasons why it has a bad name. It has a bad name because of the administrative complications and the lobby and so on which has been used in the American system. I could have invited expert witnesses or asked the Chairman to invite expert witnesses from the States. They have strong lobbies in support of merit-rating, of course, over there and I am sure we would not have any difficulty in finding expert witnesses to support experience-rating. In fact, I know of two or three major companies in Canada who would strongly support this.

**Mr. Francis:** Well, Mr. Chairman, Mr. DesRoches has indicated that he believes...

**Mr. Perrault:** Canadian General Electric Company Limited is one of them.

**Mr. Francis:** Yes, that the employee and the employer must, between them, share some responsibility for what goes on. We also had the novel suggestion that merit-rating should apply to the rate of the employee as well as the employer. What is your reaction to that suggestion?

**Mr. DesRoches:** Well, we considered this as a possibility. The difficulty is that you cannot have it 15 ways. With employees, it is the occupation that really controls the

## [Interprétation]

**M. DesRoches:** Et ils ont des fonds s'élevant à 12 milliards de dollars, donc, je ne veux pas critiquer les Américains. Ils admettent que ces lacunes existent. Mais enfin, le rapport Gill rejette tous les arguments économiques. Je ne suis pas un économiste, mais on ne peut pas tout de même rejeter l'argument économique parce qu'il y a une redistribution des frais dans le cas d'un taux fixe. Si vous employez un taux fixe, vous répartissez inévitablement les frais entre les industries et vous devez vous demander si vous désirez procéder ainsi. Si c'est le moyen satisfaisant de le faire et pour quelle raison il devrait être employé.

Je me base sur des conseils que certains économistes nous ont donnés, certains d'entre eux ont étudié ce problème très sérieusement et nous ont dit que ce n'était pas le moyen satisfaisant pour répartir les frais. Il serait plus équitable que chaque compagnie, chaque groupe ou chaque industrie assume autant que possible la part maximale de ses frais. Je pense que vous avez peut-être pu remarquer que lorsque M. Andras a parlé ici de ce projet, il a dit: «mon projet» ou «le projet des syndicats». L'on peut penser que l'assurance-chômage est destinée aux travailleurs, ce n'est pas une assurance pour les employeurs, et considérée sous cet angle la question de la tarification de l'expérience vise tout simplement à une nouvelle répartition des frais parmi les employeurs. Vous avez un régime pour protéger les employés et non pas les employeurs.

Je suis assez surpris de voir que le Congrès du Travail du Canada se soit opposé à ce principe, mais de même que dans le cas de la UAW, leur opposition résulte du fait qu'ils se méfient des employeurs. Il n'y a rien dans le régime que nous proposons qui pourrait éveiller ce sentiment d'opposition.

**M. Francis:** C'est simplement qu'aux États-Unis les travailleurs syndiqués en ont une piètre opinion.

**M. DesRoches:** C'est exact, il faut examiner les raisons pour lesquelles ce régime a une mauvaise réputation aux États-Unis. Il a une mauvaise réputation à cause des difficultés administratives, et ceux qui jouent d'influence dans le cadre du régime américain. J'aurais pu inviter des experts américains ou demander au président d'en inviter à venir parler devant nous. Aux États-Unis il y a de puissants groupes d'influence appuyant la tarification de l'expérience. Je suis sûr qu'on n'aurait pas de mal à trouver des témoins qui se déclareraient pour ce régime. Je connais plusieurs grandes entreprises du Canada qui sont tout à fait en faveur de ces principes.

**M. Francis:** Monsieur le président, M. DesRoches nous a dit qu'il croyait...

**M. Perrault:** La «Canadian General Electric Company, Limited», est l'une d'entre elles.

**M. Francis:**...Oui, que les employés et les employeurs doivent, entre eux, partager la responsabilité de ce qui a lieu. Et l'on nous a également fait une nouvelle proposition, à savoir que la tarification de l'expérience devrait aussi bien s'appliquer à l'employé qu'à l'employeur. Qu'en pensez-vous?

**M. DesRoches:** Nous pensons que cela constitue une possibilité. La difficulté, évidemment, c'est qu'on ne peut avoir 15 moyens d'appliquer ce régime. Dans le cas de



[Text]

degree of risk, so then you get into a situation where somebody with the same occupation in two different places would be paying different rates, presumably, because of the employer-employee relationship. I think in all fairness, it is first of all, impractical to do it and I think, in all fairness, it would not...

**Mr. Francis:** Excuse me. Why is it impractical? If you strike an employer rate, why could the identical rate not apply to the employee?

**Mr. DesRoches:** Because I think you would have to do it on occupation rather than on industry. You could do it on industry but then the employee really has nothing to do with the industry.

**Mr. Francis:** Of course, there is the problem of turnover and you are always doing it in arrears with an employer anyway and the actual rate should apply.

**Mr. DesRoches:** Yes, but an employer is an economic person. Whereas the employee is the person who is being protected.

**Mr. Francis:** But the teachers would argue with you that they should have the lower rate.

**Mr. DesRoches:** Oh, indeed. And it is not impossible but I think the difficulties would be fairly great. Did you want to add anything to this?

●1710

**Mr. Steele:** The problem with teachers was obviously to ignore the janitor who is in a different classification and, in fact, has quite a high probability of being laid off. In fact, if you take the school boards I think something like 10 per cent or 20 per cent of their employees are not teachers, so what rate would you establish?

**Mr. Francis:** Establish the same rate as for the employer.

**Mr. Steele:** You could...

**Mr. Francis:** You are going to do it for the employers.

**Mr. DesRoches:** Yes, but then go back to social insurance and the social insurance for the worker, whereas the employer in one context is only the economic person who passes on certain costs through price and so on.

I think the economic argument is different for the employer than it is for the employee. We hear all this business about the employer having other costs, but somebody has to bear the costs.

All we are suggesting is that the good employers bear lower costs than the employers who do not have as good a record. We are not suggesting that somebody should really get soaked, but that there be a more equitable redistribution of costs on the grounds that employers are part of our economic system. They are not protected like the employees. In other words, for the employees it is purely a matter of social insurance. For the employers it is an economic argument that dominates.

Have you anything to add, Don, to the economic argument?

[Interpretation]

l'employé c'est le métier lui-même qui détermine le taux du risque, vous aurez alors la situation où quelqu'un qui a le même genre d'emploi mais dans deux endroits différents paierait des cotisations différentes, tout simplement à cause des relations entre employeur et employé. En toute équité, il faut dire qu'il ne serait pas du tout pratique de le faire, il ne...

**M. Francis:** Pourquoi cela ne serait-il pas pratique? Si vous fixez un taux pour les employeurs, pourquoi un taux identique ne pourrait être appliqué aux employés?

**M. DesRoches:** Parce que je crois que vous devez vous baser plutôt sur l'occupation que sur l'industrie. Si vous voulez le faire en fonction de l'industrie vous verrez que l'employé n'a rien à voir avec l'industrie.

**M. Francis:** Bien entendu, vous avez le problème du roulement de la main-d'œuvre et dans le cas d'un employeur vous le faites toujours en fonction d'arriérés et le taux réel devrait être appliqué.

**M. DesRoches:** Oui, mais un employeur est une personne ayant une puissance économique, si l'on peut dire, tandis que l'employé est la personne que l'on protège.

**M. Francis:** Mais les enseignants vous diront que l'on doit leur appliquer un taux inférieur.

**M. DesRoches:** Vraiment, ceci n'est pas impossible. Mais les difficultés seraient assez grandes. Désiriez-vous ajouter quelque chose à ceci?

**M. Steele:** Il est évident que les instituteurs ignorent le concierge qui est dans une autre catégorie que la leur et qui peut perdre son emploi facilement. De fait, vous verrez que dans les commissions scolaires, 10 à 20 p. 100 des employés ne sont pas des instituteurs; quel taux alors pouvez-vous établir?

**M. Francis:** Alors il faut établir un taux qui serait le même que celui de l'employeur.

**M. Steele:** Vous pourriez...

**M. Francis:** Vous allez le faire pour les employeurs.

**M. DesRoches:** Mais dans ce cas-là vous arrivez à l'assurance-sociale pour le travailleur, où l'employeur dans un certain contexte est la seule personne, au point de vue économique, qui arrive à faire absorber certains coûts au moyen de prix établis et le reste.

Dans le cas de l'employeur l'argument au point de vue économique est différent de celui de l'employé. Nous entendons souvent dire que l'employeur doit prévoir d'autres coûts que quelqu'un doit assumer.

Tout ce que nous voulons vous suggérer c'est qu'un très bon employeur n'ait pas à payer autant qu'un employeur qui n'a pas une aussi bonne réputation. Nous ne vous suggérons certainement pas que quelqu'un doit assumer tous les coûts, mais il faudrait trouver une redistribution des coûts qui soit plus équitable car il faut dire que les employeurs font partie de notre système économique. Ils ne sont pas aussi bien protégés que les employés. Autrement dit, pour l'employé ce n'est qu'une affaire d'assurance sociale tandis que pour l'employeur l'argument éco-

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Allen?

**Mr. Allen:** The only thing I would add, more from an economic policy standpoint, is that we have had the problem that perhaps some of the industries which we are trying to assist through one economic policy—I am thinking for example, of the mining industry, gold mining subsidies or special tax treatment—has been counteracted to some extent by subsidies which the mining industry has to pay through the unemployment insurance system to construction or forestry or other industries in the form of paying contributions which are more than that which is required to meet the costs of benefits paid to their workers making claims against the fund.

I think one of the reasons why these estimates were published in *Facts and Figures* on page 10 was to perhaps just make aware to policy makers what seems to be happening under the flat rate of the fund.

It would be quite possible to argue that certain of the economic effects through the unemployment insurance system, through the flat rate go counter to other effects which are sought by different legislation which the federal or other levels of government have. That would be the main point that I would add, Mr. Chairman.

**The Chairman:** My difficulty, Mr. DesRoches, is that while obviously by the figures that Mr. Allen mentioned on page 10 of the *Facts and Figures* book, some industries benefit much more than others, the groups of employers that came before us whether they would benefit or whether they would not benefit, almost unanimously took the position that they were not in favour of merit rating.

**Mr. DesRoches:** I think the mining industry—we had the mining industry and I think it was Mr. Riggan who appeared for two groups—merely questioned the practicality of doing it administratively. He certainly did not oppose the idea and, as I said, I do not understand the reasoning of the manufacturing industry. I think they will admit they stand as much to gain as to lose.

**Mr. Allen:** The Chamber of Commerce.

**Mr. DesRoches:** The Chamber of Commerce certainly supported it, to my knowledge, and, as I said, larger manufacturers would certainly support this. I am not going to mention names, but I think there are letters coming to this Committee to that effect. I have knowledge of some companies who are writing to the Committee to this effect, large companies in the manufacturing field and in the oil field.

I think a lot of the argument centres about Gill. I do not have the briefs before me or the arguments now, but I think a lot of people said, well, Gill condemned it and, you know, that is it, that is the end of the argument. Well, Gill condemned a lot of other things and I think this is one piece of evidence and we are trying to present something a bit more up to date than Gill, based on current thinking.

[Interprétation]

nomique prévaut.

Est-ce que vous auriez autre chose à ajouter, Don, au sujet de l'argument économique?

**Le président:** Monsieur Allen?

**M. Allen:** La seule chose que j'aimerais ajouter c'est que du point de vue des lignes de conduite à appliquer, on constate que certaines industries que nous voulons aider, grâce à une politique économique—je pense principalement à l'industrie minière, aux mines d'or qui reçoivent certains bénéfices d'impôt—se trouvent à neutraliser les effets de nos politiques par des subsides que l'industrie minière doit verser au régime d'assurance-chômage à l'intention des industries de la construction, de l'abattage ou autres, sous forme de cotisations qui sont plus élevées que le coût des bénéfices que ces employés peuvent réclamer de ce fonds.

L'une des raisons pour lesquelles ces estimations ont été publiées dans la publication, «Des faits et des chiffres», à la page 10, c'est afin de faire prendre conscience aux auteurs de ces politiques ce qui semble se produire lorsqu'on utilise le taux uniforme du fonds.

L'on pourrait discuter ce point en disant que certains des effets économiques du régime d'assurance-chômage lorsqu'on établit un taux uniforme vont à l'encontre de l'effet que l'on essaye d'obtenir, grâce aux différentes lois que le gouvernement fédéral et autres gouvernements désirent voir établies. C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur DesRoches bien que d'après les chiffres que M. Allen vient de mentionner qui apparaissent à la page 10, de la brochure intitulée, «Des faits et des chiffres», certaines industries soient plus favorisées que le groupe d'employeurs qui a comparu devant nous, qu'ils soient bénéficiaires ou non, ceux-ci ont déclaré presque à l'unanimité qu'ils n'étaient pas en faveur de la tarification fondée sur l'expérience.

**M. DesRoches:** Dans l'industrie des mines—je crois que c'est M. Riggan qui a comparu de la part de ces deux groupes—a questionné le point de vue pratique de l'administration de pareille chose. Il n'était certainement pas opposé à l'idée. Je ne comprends pas la façon de voir de l'industrie de la fabrication. Je crois qu'ils admettront qu'ils ont tout autant à gagner qu'à perdre en l'occurrence.

**M. Allen:** La Chambre de commerce.

**M. DesRoches:** La Chambre de commerce a certainement appuyé notre point de vue et à ma connaissance les grands manufacturiers l'appuieraient nettement. Je ne voudrais pas mentionner de noms ici, mais votre Comité a sûrement reçu beaucoup de lettres à ce sujet. Je sais que certaines sociétés vous ont écrit, notamment de grandes industries de la fabrication et du pétrole.

Je ne pense pas que la plupart des arguments se sont fondés sur le point de vue de Gill. Je n'ai pas devant moi la plupart des arguments ou des discussions, mais disons que Gill les ayant condamnés, pour la plupart des gens c'est définitif. Il faut dire aussi que Gill a condamné beaucoup d'autres choses. C'est là une façon de voir, mais nous essayons de vous présenter des arguments un peu plus à jour que ceux de Gill, fondés sur les opinions courantes.



## [Text]

I think Gill did not take into account the economic effect at all. He said something to the effect that you cannot impose a cost on one industry and so on and so forth. However, that is not quite the way we see it. I think this is a cost of doing business. Somebody has to pay for it. We feel this is just as equitable because the better performers pay a better rate and the not so good performers pay a not so good rate. This is no different than many other factors in the economic life of a company or an industry. We are not adding or detracting, we are merely trying to place it where it belongs.

**The Chairman:** As you mentioned, Mr. DesRoches, this is essentially a workers' plan. My concern would be for the workers and not so much for the employers. We get the same amount of money from the employers whether we go into merit rating or not and when most of the employers come to us, with the exception of General Electric and some other ones, and say, yes, we might benefit by merit rating, but we are against it for this and that reason, it is difficult for me to see why we should go into merit rating.

**Mr. Allen:** There is one way, I think, in which it would affect the workers, at least, in respect of the particular formula for merit rating that we propose. The proposal, as you know, is that no employee should pay more than his employer. This means that the best employer rate is equal to the employee rate and the highest employer rate is double the flat employee rate. This means that the average cost, or the share of the cost which is borne by the employers is slightly larger in total than the cost which is borne by the employees since all the employees pay, at, say, 79 cents and the employers pay at a range of rates from 79 cents to \$1.58. Presumably if you did not have merit rating, at least if you did not have this particular form of merit rating, it might be difficult to justify on other grounds not having a 50-50 split between the employees and the employers as we have now. In other words, we have a flat rate now. The effect is that the employers and the employees split the cost 50-50. Therefore, in one paper which we distributed today it shows that the \$2.80 total rate is divided equally, \$1.40 and \$1.40.

Under the proposed system the \$1.90 per \$100 of insurable earnings is divided, 79 cents for the employees and \$1.11 for the employers on the average because of the effect of the merit rating formula. We would have to consider, if we did not have that merit rating formula whether the \$1.90 which the private sector would pay per \$100 of insurable earnings should not, in fact, have to be split 50-50, that is 95 cents for the employees and 95 cents for the employers, which would mean that employees, as a group, would pay more than we have indicated in these statistics here. Therefore, the contribution rate—unless the Committee on grounds other than merit rating opted for a 43-57 per cent split between employee and employer flat rates—for employees would rise from 79 cents to 95 cents per \$100. In that sense one could argue that it does affect the workers' cost.

## [Interpretation]

A mon avis, Gill n'a pas du tout tenu compte de l'effet économique. Il a dit qu'on ne peut pas imposer un pareil coût à telle et telle industrie; toutefois, ce n'est pas du tout notre façon de voir. Ce sont des coûts que l'on doit assumer si l'on veut être en affaires; il faut que quelqu'un paie. Nous pensons que les personnes qui ont une meilleure entreprise paieront un meilleur taux et ceux qui n'en ont pas une aussi bonne ne jouiront pas d'un aussi bon taux. C'est là un fait économique qui existe, comme beaucoup d'autres facteurs de la vie économique d'une société ou d'une industrie et nous n'en changeons rien ici. Nous voulons seulement mettre les choses au point.

**Le président:** Comme vous l'avez mentionné, monsieur DesRoches, c'est là un régime à l'intention surtout des employés. Nous considérerons principalement les employés plutôt que les employeurs. Nous recevrons le même montant d'argent des employeurs que nous ayons recours ou non à la tarification fondée sur l'expérience. Lorsque la plupart des employeurs se présentent à nous, à l'exception de la *General Electric* et peut-être d'autres, en déclarant qu'ils pourront peut-être profiter de ce régime, mais qu'ils s'y opposent pour telle et telle raison, il m'est difficile de voir pourquoi nous devrions instaurer un tel régime.

**M. Allen:** Il y a peut-être une façon de procéder qui affecterait les travailleurs, du moins en ce qui a trait à la formule particulière que nous vous avons présentée. La proposition est que pas un seul employé ne devrait payer plus que l'employeur. Ce qui veut dire que le taux du meilleur employeur sera égal à celui de l'employé et que le taux le plus élevé de l'employeur est deux fois plus que le taux uniforme de l'employé. Cela veut dire que le taux moyen que devra payer l'employeur sera en général plus élevé que celui qui est payé par l'employé. Disons qu'un ouvrier paie 79c. tandis qu'un patron paiera de 79c. à \$1.58. De ce fait, si vous n'aviez pas le système de la tarification fondée sur l'expérience, du moins celui-là en particulier, il serait peut-être difficile de justifier pourquoi nous n'avons pas un partage de moitié entre l'employé et l'employeur, comme ce qui existe maintenant. Il existe un taux uniforme à l'heure actuelle, de sorte que l'employeur et l'employé se partagent les coûts à 50 p. 100. On nous a distribué un mémoire où on déclare que les \$2.80 sont divisés d'une façon égale entre employé et employeur, soit \$1.40, \$1.40.

En vertu du régime proposé, le \$100 de revenus assurables se divise entre 79c. par employé et \$1.11 pour l'employeur, en moyenne, à cause de l'effet ce régime fondé sur l'expérience. Si nous n'avions pas ce régime, je me demande si le \$1.90 que le secteur privé paierait à chaque \$100 de gains assurables ne devrait pas être divisé de moitié, c'est-à-dire 95c. par employé et 95c. par employeur, ce qui veut dire que les employés, comme groupe, auront à payer plus que ne l'indiquent les présentes statistiques. Donc le taux de cotisation pour les employés, à moins que le Comité choisisse un partage de 43-57 p. 100 entre les taux uniformes versés par les employés et les employeurs, augmenterait de 79 à 95c. pour \$100. On pourrait alors prétendre que, de fait, ce régime toucherait le taux de l'employé.

[Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, are there any further questions at this time? If not, we will adjourn until next Tuesday at 10 a.m. when the Minister, the Honourable Bryce Mackasey, will be before us. After consulting with the Steering Committee and with the members of the Committee as a whole, we will decide whether we should have the officials back again.

Thank you very much.

[Interprétation]

**Le président:** Messieurs, avez-vous d'autres questions? Sinon, j'ajourne la séance jusqu'à mardi 10 heures, lorsque le ministre, l'honorable Bryce Mackasey comparaitra au Comité. Après consultation avec le Comité de direction et avec le comité dans son ensemble, nous déciderons si nous devons faire revenir les experts pour cette séance.

Merci beaucoup.

## APPENDIX A-40

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'SNON-DEFERRABLE EXPENSES

One of the objectives of the proposed UI programme is to provide sufficient income to the unemployed to enable the family to cope with its non-deferrable expenditures. By this it is meant that the purpose of the cash benefits is to provide at least enough to cover the expenses which cannot be deferred without some permanent damage and to provide a benefit as close as possible to the basic income which the family has come to expect.

It is difficult to define, unambiguously the percentage of normal earnings which will be high enough to satisfy the criterion for non-deferrable expenses, but there is good agreement among economists and experts in unemployment insurance as to what these non-deferrable expenses include: food, housing (utilities are included), clothing and medical care. As to the adequate level of benefits to cover non-deferrable expenses it is considered best to quote from expert sources:

1. "The changing Faces of Economic Insecurity"  
by John G. Turnbull,  
University of Minnesota Press 1966  
Page 82, para. 5

"A rule of thumb used since the passage of the Social Security Act in 1935 is that unemployment insurance should restore half to two thirds of lost wages".

Page 92, para. 2

"Benefits should be increased to come closer to the 50 to 67 percent present restoration. It would, moreover, be desirable to provide a mechanism to allow benefits to be adjusted to changing wage levels".

2. Kelly, Lawrence A. "A thesis submitted to the faculty of Arts and Sciences for the degree of doctor of philosophy" January 1967. Queen's University.

Page 265, Para. 3

"The conclusion which emerges from this analysis is that, since 1959, benefit rates have not been high enough to permit claimants to meet expenditures on non-deferrable items while unemployed. The inadequacy of benefits becomes even more apparent if it is considered that since 1959, the year covered in this analysis, there has been a continuing rise in the consumer price index, and that, in addition, some items which have been regarded here as deferrable are likely to become non-deferrable the longer unemployment lasts. It appears, therefore, that a strong case can be made for a substantial increase in benefit rates."

On page 263, Mr. Kelly presents a table of "Average Expenditure on Non-Deferrable Items by Income Group-Families of Two or More, 1959. (Source: Calculated from Urban Family Expenditures 1959, DBS March 1963) An analysis of this table shows:

<u>Income Group</u>	<u>% Expenditure on Non-Deferrable Expenses</u>
Under \$2,500	64
\$2,500 - 2,999	74
\$3,000 - 3,499	70
\$3,500 - 3,999	62
\$4,000 - 4,499	58
\$4,500 - 4,999	56
\$5,000 - 5,499	54
	<u>Average 63%</u>

3. "Challenging Problems For Unemployment Insurance Research"  
Merrill G. Murray, The Upjohn Institute for Employment  
Research, December, 1967.

Page 20, para. 2

"With respect to the rate of compensation.... the presumption has been that benefits should replace 50 percent of the average weekly wage lost by a claimant through unemployment. But we know from benefit-adequacy studies conducted from 1954 to 1958 that 50 percent of the average weekly wage means different things to different people... The supplementary unemployment benefit programs provided in private industry have moved in the direction of a very substantial rate of wage-loss compensation - around 65 percent of average gross wages. New Jersey has just adopted a new unemployment insurance benefit formula paying two-thirds of the average weekly wage, and Colorado has built a 60 percent fraction into its formula."



4. (Gill Report) Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act, November, 1962.

Page 12 (Recommendations)

That the rates of benefit be raised to approximately 60 percent of earnings for claimants with a dependent and to approximately 45 percent of earnings for claimants without a dependent, in the upper earnings classes, and to a somewhat higher proportion of earnings in the lower earnings classes (Ch. Four, par. 77 to 80, 83 to 85). Benefit levels recommended are untaxed.

Page 125, para. 80

It is our view that the 50 percent standard used in the design of the existing plan is somewhat low. We have received evidence that in a substantial number of cases, persons on unemployment insurance are required to resort to assistance schemes to obtain supplementation so that they may maintain a minimum standard of living. There are no adequate statistics to show how widespread this supplementation has become, but there is no doubt that it exists.

It was in the light of this preponderance of expert recommendation that it was concluded that  $66 \frac{2}{3}$  percent of normal average earnings was necessary to cover non-deferrable expenses over a short term of unemployment. It is noteworthy that, because benefits are taxable, the actual dollar value of benefits will vary between  $66 \frac{2}{3}\%$  of average gross earnings at lower income levels to 55% (and less) of average gross earnings at higher income levels. Account has also been taken of the rise in non-deferrable expenses, with longer unemployment, in Phases 3 and 4 of the benefit proposal when benefits will be increased to 75% of earnings for claimants with dependants.

Excerpts from References Concerning  
Levels of Non-Deferrable Expenses

"The Changing Faces of Economic Insecurity",  
by John G. Turnbull,  
University of Minnesota Press 1966

Page 78, para 5

Technically, then, no expenditure can be deferred; things can be foregone - the automobile never purchased, the trip never taken - but expenditures cannot be postponed indefinitely. In the long run the deferrable becomes the non-deferrable, or it really is not a cost; moreover, by that time we are all dead, as a famous economist commented.

Page 79, para 5

"The government's floor of protection might be 50 per cent of the non-deferrable budget or approximately 67 per cent of the city worker's normal budget".

Page 82, para 5

"A rule of thumb used since the passage of the Social Security Act in 1935 is that unemployment insurance should restore half to two thirds of lost wages".

Page 83, Table

	<u>Suggested</u>	<u>Actual (1960)</u>
Non-deferrable income restored by U.I.	67%	40%
Balance to be met by private means	33%	60%

Page 92, para 2

"Benefits should be increased to come closer to the 50 to 67 per cent income restoration level envisaged in this law, rather than the present approximately 40 per cent present restoration. It would, moreover, be desirable to provide a mechanism (already at work in a few states) to allow benefits to be adjusted to changing wage levels.

2. J.M. Becker "The Adequacy of the Benefit Amount in Unemployment Insurance".  
The W.E. Upjohn Institute for Unemployment Research

Pages 42 and 43

The criterion of nondeferrable expenditures has significance. It enunciates a clear concept of unemployment insurance, one which sees benefits as a short bridge between suitable jobs for regular members of the work force. It is also definite; it includes only specified items of expenditure. Thus the criterion of nondeferrable expenditures is somewhat less mechanical and arbitrary than "portion of wages" and somewhat more definite than "undue hardship".

But only somewhat so. The notion of "nondeferrable" is elastic and can be given many meanings. In order to reduce the indefiniteness, one must make a choice among items of expenditure and say, "These are not postponable, even in unemployment". The choice is necessarily somewhat arbitrary. In the studies under analysis here four items were selected as being nondeferrable: food, housing (utilities are included), clothing, and medical care.

Table 5 supplies a number of ratios useful for measuring the adequacy of benefits by the criterion of nondeferrable expenditures.

Excerpt from Table 5

Selected Ratios Bearing on Criterion  
of Nondeferrable expenses

<u>State</u>	<u>Beneficiary Type</u>	<u>Nondeferrable expense</u>
		<u>Net Wage</u>
Florida	S	50
	P	62
New York	S	52
	P	70
Oregon	S	51
	P	51
Missouri	S	45
	P	57
Average		<u>54.75</u>

Note that wage is net, i.e. gross less income tax, etc.

3. L.A. Kelly "The Case for Automatic Adjustment Mechanisms in U.I."  
Industrial Relations Centre, Queens University, 1968.  
No discussion of non-deferrable expenses.

4. J.M. Becker "In aid of the Unemployed"  
John Hopkins Press Baltimore Maryland (1965)

Page 82, para 4

This discussion is guided chiefly by the two norms which have the widest social acceptance at the present time. Benefits should (1) equal half of wages and (2) suffice to meet essential expenditures.

Page 91, para 3

The definition of essential (expenses) is elastic and can be given many meanings. "Non-deferrable" (is) defined to include the four items of food, housing, clothing and medical care.

Page 94, para 2

The findings of the benefit-adequacy studies confirm the reasonableness of the traditional half-of-wage norm if one accepts as reasonable that the majority of those who receive benefits equal to half their wages should be able, with such benefits, to meet essential expenditures as defined in the surveys. Within the limits set by the maximum, benefits should represent at least 50 per cent of full-time, net, recent wages.

5. Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act. November, 1962

Page 12 (Recommendations)

That the rates of benefit be raised to approximately 60 percent earnings for claimants with a dependent and to approximately 45 percent of earnings for claimants without a dependent, in the upper earnings classes, and to a somewhat higher proportion of earnings in the lower earnings classes (Ch. Four, par. 77 to 80, 83 to 85). Benefit levels recommended are untaxed.

Page 125, para 80

It is our view that the 50 percent standard used in the design of the existing plan is somewhat low. We have recieved evidence that in a substantial number of cases, persons on unemployment insurance are required to resort to assistance schemes to obtain supplementation so that they may maintain a minimum standard of living. There are no adequate statistics to show how widespread this supplementation has become, but there is no doubt that it exists.

6. Kelly, Lawrence A. "A thesis submitted to the faculty of Arts and Sciences for the degree of doctor of philosophy" January, 1967.

Page 262, para 1

"The table reveals that the largest categories of non-deferrable expenditure in each income group are those for food and for housing, fuel, light and water. Together these account for approximately 80 per cent of non-deferrable expenditures in each income group". (See attached table).



Page 265, para 3

The conclusion which emerges from this analysis is that, since 1959, benefit rates have not been high enough to permit claimants to meet expenditures on non-deferrable items while unemployed. The inadequacy of benefits becomes even more apparent if it is considered that since 1959, the year covered in this analysis, there has been a continuing rise in the consumer price index, and that, in addition, some items which have been regarded here as deferrable are likely to become non-deferrable the longer unemployment lasts. It appears, therefore,

that a strong case can be made for a substantial increase in benefit rates. If the scheme is to meet reasonable standards of adequacy, however, it is clear that there is need, not only for increases in benefit rates.

7. "Challenging Problems For Unemployment Insurance Research"  
Merrill G. Murray,  
The Upjohn Institute for Employment Research, December, 1967.

Page 20, para 2

With respect to the rate of compensation, it is a different matter. All of the years since the beginning of the program, the presumption has been that benefits should replace 50 percent of the average weekly wage lost by a claimant through unemployment. But we know from the benefit-adequacy studies conducted from 1954 to 1958 that 50 percent of the average weekly wage means different things to different people. The thought has grown that maybe there should be some differentiation among claimants with respect to the fraction of their wage loss that is compensated. The supplementary unemployment benefit (SUB) programs provided in private industry have moved in the direction of a very substantial rate of wage-loss compensation - around 65 percent of average gross wages. New Jersey has just adopted a new unemployment insurance benefit formula paying two-thirds of the average weekly wage, and Colorado has built a 60 percent fraction into its formula.

## APPENDIX A-41

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'sSelf-Adjusting Features

As an introduction to this discussion, it is useful to quote from page 3 of "The Case For Automatic Adjustment Mechanisms in Unemployment Insurance" by L.A. Kelly of Queens University, 1968.

"Canada's unemployment insurance scheme came into operation in July, 1941. The Act provided for earnings-related contributions and benefits, through a system of earnings classes, and established an earnings ceiling for coverage of salaried and weekly wage employees, based on their annual rate of earnings. In these basic respects, the principles underlying the scheme are the same today as they were in 1941.

Obviously, as earnings have risen over the years, it has been necessary to make adjustments to contribution and benefit rates, earnings classes, and the earnings ceiling, to ensure that these earnings-related features were not completely eroded and that the intent underlying the provisions was maintained.

Changes in the earnings-related provisions of an unemployment insurance scheme are necessary to inject dynamics into the programme as earnings change. In Canada, however, changes in these provisions have been infrequent, which has meant that, over long periods of time, they have become increasingly out of line with current levels of earnings. This has undermined the effectiveness of the programme throughout its operation."

The White Paper proposal for Unemployment Insurance in the 70's contains these features of self-adjustment which will be made on the basis of a moving average of "average annual earnings". The "average annual earnings" for a year will be calculated as the average of salaries and wages actually paid to employees in Canada based on information set out in returns under the Income Tax Act and supplied by the Department of National Revenue.

This percentage change in the "average annual earnings" will be used to adjust:

1. The insurable earnings ceiling of \$150 per week by the same percentage to the nearest multiple of \$6 per week.
2. The insurable earnings lower limit of \$25 per week by the same percentage to the nearest \$1 per week. The relationship of ceiling to lower limit will be maintained at 6:1 (i.e. \$150: \$25)
3. The maximum benefit of \$100 per week by the same percentage to the nearest multiple of \$4 per week.

It is noteworthy that the rate of contribution per \$100 (i.e. \$0.79 for 1972) will be calculated each year using a 3 year moving average of benefit costs and that benefits at 66  $\frac{2}{3}$  % of earnings automatically adjust with a persons change in living standards.

These provisions of automatic adjustment in the proposed unemployment insurance scheme will ensure a continuing relationship between current rather than past levels of earnings.

## APPENDIX A-42

7 October, 1970.

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'SADMINISTRATION COSTSI. COMPARISON TO PRESENT PROGRAM

The costs of administration of the Unemployment Insurance Program vary with the unemployment rate, size of the labour force and salary levels of Public Service employees. When comparisons are made between the administration costs for the present program and those estimated for the proposals in the White Paper, these variable factors should be set at a predetermined level in order to obtain a fair comparison.

Accordingly, it is proposed to compare the estimated administration costs under both programs for the year 1972 at an unemployment rate of 5.3% and projected salary levels as per the program forecast. The claim workload for the White Paper proposals will be higher than that for the present Act as follows:

	<u>1972 - 5.3% Unemployment</u>	
	<u>Proposed</u>	<u>Present</u>
Initial and Renewal Claims	2,200,000	2,200,000
Claims for Sickness and Maternity, Claims by newly covered and those qualifying with 8 to 20 weeks	730,000	-
Total	2,930,000	2,200,000

This represents a projected benefit workload increase of 33%. As shown in Exhibit 1 attached, the cost of the present program in 1972 would rise from \$66.7 million to \$78.9 million if such an increase in benefit workload were to take place with no administrative changes. However, the White Paper proposals allow for administrative improvements such as integration with National Revenue, elimination of contribution records, etc., which keep the administrative costs down to \$71 million. The cost of the new Claimant Assistance Program (two interviews, etc.) is included in the \$71 million. Exhibit 1 gives further details.

II. YEAR TO YEAR INCREASES

The forecast of administrative costs for 1970 to 1975 shown in the figures given to the Parliamentary Committee change from year to year



due to changes in the unemployment rate, Public Service salary levels, merit increases, productivity improvements and growth of the labour market. Typical cost figures are:

Labour market growth.....	3%	per year
Merit increases.....	1%	per year
Salary level adjustment.....	5%	per year
Productivity improvement.....	(1%)	per year

Exhibit 2 shows the effect of these factors on the administration costs of the White Paper proposals for 1970 to 1975.

7 October, 1970

EXHIBIT 1UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'SADMINISTRATIVE COST COMPARISON

(Year 1972 - 5.3% unemployment)

(\$ millions)

<u>Activity</u>	<u>Present Program</u>	<u>Present + 33% increased workload</u>	<u>Proposed Program</u>
Revenue	11.1	11.1	6.0
Claims Processing	17.0	21.4	23.1
Benefit Control	4.5	6.0	4.5
Claims Payment	7.2	9.6	7.6
Administration	14.4	17.3	17.3
Services provided by Other departments	12.5	13.5	12.5
Total Costs	66.7	78.9	71.0

7 October, 1970

EXHIBIT 2UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'S

YEAR TO YEAR INCREASES IN ADMINISTRATION COSTS  
 (At Simulated National Unemployment Rate of 5.3%)

Year	Administrative Cost at Various Unemployment Rates per Page 4 Of Facts and Figures		Costs Adjusted to 5.3% Unempl. Rate	% Increases Over Prev. Year	Factors Involved (See Notes 1 and 2)
	U.I. Rate	\$ Million			
1970	5.5%	61	59		
1971	5.4%	66	65	10%	(Introductory 1% (Labour Growth 3% (Merit Increase 1% (Cost of Living 5% 10%
1972	5.3%	71	71	9%	(Labour Growth 3% (Merit Increase 1% (Cost of Living 5% 9%
1973	5.2%	70	73	3%	(Labour Growth 3% (Merit Increase 1% (Productivity (1%) 3%
1974	5.1%	72	74	3%	(Labour Growth 3% (Merit Increase 1% (Productivity (1%) 3%
1975	5.0%	76	77	4%	(Labour Growth 3% (Merit Increase 1% 4%

SOURCE: Facts and Figures - Unemployment Insurance in the 70's - Page 4

NOTES:- 1. Assuming inflationary factor levels off in 1973,  
 2. Productivity improvements are expected in 1973 and 1974 after the initial introductory period. Productivity is assumed to be optimum in 1975.

## APPENDIX A-43

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'sCOMBINED EFFECT OF PROPOSED  
COVERAGE, CONTRIBUTION, AND BENEFIT PROVISIONS  
ON WAGE AND SALARY EARNERS IN \$7,800-\$12,000 INCOME RANGECoverage

At the present time salary earners paid \$150 a week or more (\$7,800+ per year) are not insured. Workers paid on hourly basis or piece rates, etc., are insurable regardless of their total income. Therefore, under the present system we have a minority of the workers earning over \$7,800 who are not insured and who would be covered under the new unemployment insurance proposals.

In the "middle income" group, which covers the \$7,800 to \$12,000 income range there are at present some 750,000 persons covered. Under the White Paper proposals a further 500,000 would be brought into the Unemployment Insurance Plan. Exhibit 1 shows that those presently covered as a group would contribute \$33,600,000 more than they would receive in 1972. It also shows that under the proposed plan, this situation is reversed so that the middle income group including new entrants will receive \$19,970,000 or \$7,970,000 in benefits in excess of contributions, depending upon the use of either the preferential contribution rates or the mature plan contribution rates respectively.

The improved contribution vs. benefit situation can be explained as follows:

1. A reduction in the contribution rates and an income tax effect
2. An increase in the benefit rate
3. Provision of sickness and maternity benefits

Under the proposed plan the middle income group has a net change in relationship to the Unemployment Insurance fund of \$53,750,000 if preferential contribution rates are used or \$41,570,000 with the use of mature plan rates.

It must be kept in mind that these figures represent the employee contributions only. If the employer contributions were added into the calculations, obviously the total input would exceed the benefit withdrawals for this group.



## Exhibit 1

## Middle Income Group (\$7,800-12,000), 1972

Comparison of Contributions and Benefits,  
Proposed System and Present System

<u>Number Insured</u>	<u>Proposed</u>	<u>Present</u>
New entrants	500,000	
Presently covered	<u>750,000</u>	<u>750,000</u>
Total	<u>1,250,000</u>	<u>750,000</u>

## Contributions Vs. Benefits, 1972

(Preferential Rates for New Entrants)

	<u>Proposed</u>	<u>Present</u>
Contributions (less income tax credits)	\$39,250,000	\$54,600,000
Benefits (less income tax deductions)	<u>59,220,000</u>	<u>21,000,000</u>
Excess of benefits to contribution	<u>19,970,000</u>	
Excess of contribution to benefits		<u>33,600,000</u>
Net improvement to middle income group	\$19,970,000	
	<u>33,600,000</u>	
	<u>\$53,570,000</u>	

## Contributions vs. Benefits, 1972

(Mature Plan Contribution Rates)

Contributions (less income tax credit)	\$51,250,000	\$54,600,000
Benefits (less income tax deduction)	<u>59,220,000</u>	<u>21,000,000</u>
Excess of benefits over contribution	<u>\$ 7,970,000</u>	
Excess of contribution over benefits		<u>\$33,600,000</u>
Net improvement to middle income group	\$ 7,970,000	
	<u>33,600,000</u>	
	<u>\$41,570,000</u>	

**APPENDIX A-44**UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'sEMPLOYERS' RIGHTS TO REVIEW AND APPEAL**I. AREAS OF INTEREST**

The three areas where the interests of employers would be affected by administrative determinations, required in the administration of the programme proposed in the White Paper, are:

- (a) The periodic determination as to whether contributions must be made and the amount thereof.
- (b) The annual determination of an employers individual contribution rate based on his lay-off experience.
- (c) The determination as to the circumstances surrounding the laying off of an employee and the employees entitlement to benefit.

**2. DETERMINATION AS TO THE NECESSITY FOR MAKING CONTRIBUTIONS AND THE AMOUNT**

Under the proposed programme the employer would be required to deduct a contribution from the earnings of each insurable employee and remit it to the Receiver General of Canada. He would at the same time be required to remit a contribution at his own employers' rate based on the earnings of that insured employee. This would require periodic determinations as to the necessity to deduct and/or remit contributions and the amount of such contributions. It would also require periodic assessments by the Minister responsible for collection.

It is proposed that where any question arose, as to whether a contribution was required or the amount thereof, an employer or employee would have the right to appeal, on or before April 30th of the following year, to the responsible Minister for a decision of the question. When an assessment was made an employer would have 30 days to appeal for a reconsideration of the assessment. It is also proposed that there would be a further right of appeal to an appeal Board from a decision or reconsideration of the Minister. The time allowed for making this appeal would be 90 days.

### 3. ANNUAL DETERMINATION OF EMPLOYERS' RATE

Under the proposed programme an employers' contribution rate will be determined annually on or before the 1st of January. This rate will be based on the employers' individual average lay-off experience for the previous three year period.

It is proposed that an employer would have the right to apply for a reconsideration of his determined rate at any time before the 30th of January. It is also proposed that there would be a right of appeal from the decision of this reconsideration to an appeal board. The time allowed for making this appeal would be 90 days.

### 4. ADJUDICATION OF CLAIMS

It is proposed that claimants retain their rights to appeal adjudication decisions. Under the present programme a claimant can within 30 days appeal a decision given by an insurance officer, if it affects his entitlement to benefit. This appeal is made to a board of referees consisting of a chairman appointed by the Governor-in-Council and two members, one appointed to represent employers and one appointed to represent employees. The claimant can appeal the decision of the board of referees to an umpire within 30 days.

At the present time, employers have no rights to appeal adjudication decisions. With the new plan in the White Paper, it is proposed that where any decision made in respect to a claim for benefit would affect the rate payable by an employer, or his interest in other ways, that employer would have the same right of appeals as employees.

However decisions already given which were favourable to a claimant would continue in effect pending final decision in the employer's appeal and that decision would not have the effect of creating over-payments.

## APPENDIX A-45

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'SExplanation of Lower Contribution Rates

Under the present Act, an insured worker pays a weekly contribution of \$1.40 if he earns \$100 a week. Under the proposed plan, he will contribute, in 1972, \$0.79 per week on \$100 a week earnings. This reduction in contribution rates is in spite of the increased costs due to higher benefit rates and the introduction of sickness and maternity benefit.

The principal factor contributing to lower contribution rates is that of universal coverage which will result in the contribution rate being calculated on a much broader earnings base. Also, the new entrants to the proposed plan will reduce the overall ratio of claimant to contributors as they generally have a lower risk of unemployment.

Other factors which significantly offset the increased costs mentioned above are: the extension of the waiting period from one to two weeks; the payment by the government of benefit costs over 4% unemployment; the payment by the government of benefit costs for phase 4 of the benefit structure; the elimination of seasonal benefits; the reduction of benefit eligibility for those over 65 and who have elected for CPP or QPP.

The combined effect of all these factors in 1972 is as follows:

	<u>Proposed</u>	<u>Present</u>
1. Total benefit cost (1)	\$948 million	\$766 million
2. Employer/Employee share (1)	\$719 million	\$554
3. Estimated insured earnings base	\$ 39 billion	\$ 20 billion
4. Employer and employee approximate combined contribution rate per \$100 (2 divided by 3)	\$1.90	\$2.80
5. Employee share of contribution	\$0.79	\$1.40

The increase in the insured earnings base from \$20 billion to \$39 billion comes from:

New entrants	\$ 9 billion
Raising ceiling to \$150 per week	\$10 billion

(1) "Facts and Figures on UI in the 70's, pages 4 and 8.



**APPENDIX A-46**UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'sCOVERAGE FOR SELF-EMPLOYED PERSONS**I- COVERAGE OF SELF-EMPLOYED BY OTHER PLANS**

Social insurance plans in various countries insure workers, including self-employed workers, against such contingencies as sickness and retirement, but there are few existing precedents for making unemployment insurance available to self-employed persons. In Canada, this has been done in respect of self-employed fishermen, by grafting onto the unemployment insurance programme a special scheme with a complex set of rules respecting the benefit and contributions aspects. These rules are designed to cope with the conditions peculiar to fishermen, and the special scheme applies only to fishermen. The only cases we have been able to learn of where self-employed persons in other countries are covered for unemployment insurance are the following:

1. Share fishermen in the United Kingdom, where the rules permit the coverage of the skipper or working owner of a fishing vessel, but not a lone worker.
2. Employers in California, which permits an employer to elect to cover himself as well as his employees, provided the unemployment insurance administrative authority approves of the election. The election may be rejected if it does not meet certain requirements specified in the legislation. If the application is approved, the employer's own wages for the purpose of making contributions and determining his rate of benefit are deemed to be at a fixed rate specified in the legislation (currently \$1,748 per calendar quarter). This provision is applicable only to a person who employs one or more employees in employment that is insurable. It is not available to lone workers.

**II- TYPES OF SELF-EMPLOYMENT AND ASSOCIATED PROBLEMS**

There are several types of self-employment and these present different problems with respect to possible coverage by unemployment insurance.

**1. Operation of a Business**

The first type is full-time self employment in the operation of a business such as a store, a farm, factory or professional office with investment in land, plant, premises and equipment and employing other workers as employees. This category presents serious problems. These do not lie primarily in the area of contributions, since the rate of contribution could be related to an amount of earnings fixed by regulation in the way that it is done in California, and the benefit rate would automatically follow from this. The real problems relate to deciding when a person would be eligible for benefit. Unemployment insurance is intended to maintain some measure of income for an insured person who has suffered a loss

of earnings due to involuntary unemployment. Therefore, three essential questions have to be determined in respect of every claim for benefit:

- (1) Is the claimant actually unemployed and willing and able to take suitable employment?
- (2) Did his state of unemployment come about for reasons beyond his own control?
- (3) Has he actually suffered a loss of earnings?

When a person is self-employed in the operation of a business, it would be necessary to hold that so long as the business remained in operation, the proprietor could not be deemed unemployed. He would become eligible for benefit only if the business was wound up and disposed of by sale or otherwise. Some types of business operate on a full-time basis during some part or parts of the year but are either closed down or have idle periods during the remainder of the year. However, even in these cases, it would not be readily apparent in many instances whether the person had ceased working and whether he had ceased to have any earnings from the business. Probably a special and extremely complex set of rules would be needed to determine whether the owner of the business could be considered unemployed, what caused his unemployment, whether his state of unemployment was or was not of his own volition, and where there was only a decrease in the amount of business rather than a complete cessation - how much the decrease amounted to. In addition, the rules would have to provide for determining availability in those cases where the proprietor continued to do some work in his business, even if on a reduced scale. For example, if the proprietor were to be taken sick, his earnings or income from the business would not necessarily cease if his employees continued to operate it in his absence. It is apparent, therefore, that coverage of the full time self-employed in the operation of a business presents very complex problems.

## 2. Part-Time Self-Employment

By this is meant self-employment in a subsidiary occupation carried on in addition to a principal occupation in which the worker is an employee of some other person. This would not be a serious issue, as most such persons would be insured in respect of their main employment.

## 3. Own Account Work (Lone Workers)

Somelone workers perform services as independent contractors or own account workers as their regular method of livelihood. Others,

such as carpenters, plasterers and painters, do so from time to time on a casual basis, although they ordinarily work as employees in the construction industry. In this kind of own account work they have no employees and little or no investment, probably no more than the ownership of tools.

A large proportion of the work done by such persons involves building or repairing private dwellings for the owners of the dwellings. Such employment is excluded from coverage by Section 27(p) of the present Act, which it is proposed to carry forward into the new Unemployment Insurance Act and which is found also in the Canada Pension Plan. The provision excludes "employment of a casual nature otherwise than for the purpose of the employer's trade or business" and this would exclude all casual work done on a private dwelling in the employ of the owner thereof.

### III- CONCLUSION

The determination of whether a previously self-employed claimant is actually unemployed and is willing and able to take suitable employment and whether his state of unemployment arose for reasons beyond his own control present extreme administrative problems. In the light of these difficulties, it is concluded that the inclusion of self-employed persons under a system of unemployment insurance is not practical at this time.

It is noteworthy, however, that in Canada self-employed fishermen have been covered since 1957, by a special scheme which subjects them to a number of instructions in regard to contributions and benefits that do not apply to other insured workers. They will continue to be covered by the proposed unemployment insurance programme until a suitable alternative plan is implemented.

## APPENDIX A-47

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70'SINTRODUCTION OF BENEFITS FOR SICKNESS IN THE CURRENT ACT

Section 66 of the present Unemployment Insurance Act reads as follows:

"No person who has become entitled to receive benefit and subsequently, while he otherwise continues to be so entitled, becomes incapable of work by reason of illness, injury or quarantine, is disqualified from receiving benefit by reason of such illness, injury or quarantine, but an insured person who has lost his employment or has ceased to work by reason of illness, injury or quarantine is disqualified from receiving benefit for the duration of the illness, injury or quarantine."

This Section, which extended the payment of unemployment insurance benefit to persons who become ill while on claim, was introduced into the House of Commons on May 4th, 1953. It received Royal Assent on May 14th, 1953. While it is unnecessary to quote extensively from the debates of the day, it is interesting to note that the opposition, notably, Mr. Knowles, wholeheartedly supported the introduction of this amendment and pointed out to the Government that such a change had been sought for many years. The Bill introduced by the Government did not extend the payment of benefit to persons who lost their earnings because of illness, but the reasons for this are not entirely clear from the debates. It should be noted however that the opposition expressed the hope that the Government would, without further delay, reconsider this aspect and introduce a further amendment which would extend the payment of sickness benefit to all claimants.

In a booklet entitled "Canada Plans Security", written by Dr. G.F. Davidson before he became deputy minister of Welfare in November 1944, there is the following statement: "There still remains the problem of loss of income due to sickness. Unemployment insurance only covers the worker who has lost a job and is still available for employment. If you are sick, you aren't available for employment - so you don't get unemployment insurance."

Once health insurance is finally put into operation, it probably won't be long until the Unemployment Insurance Act is amended to provide for payment of benefits during the period of a workman's illness. If that happens then a worker off for sickness would get unemployment insurance sickness benefit to make up for lost wages and would have his medical and hospital expenses met out of the health insurance fund - to which he has been contributing."



During the debate on the Bill, there is also reference to a brief presented to the Cabinet by the Trades and Labour Congress of Canada which is summarized as follows:

"The major change in the act requested by the delegation was the extension of the act to provide benefits to workers who are out of work because of illness.

In the TLC's view, administration of such a provision could be carried out by the present unemployment insurance commission. The provision would apply to the same employees now covered by the act; the system of contributions and benefits would be similar; the benefits would be paid to insured employees when sickness resulted in loss of earnings, on presentation of a doctor's certificate.

"Those who are unemployed through sickness should receive benefits as a right," Mr. Bengough emphasized in a departure from his prepared text, "and there should be no suggestion of any means test."

The Canadian Congress of Labour, in its own brief to the Cabinet, said:

"The time has come... to introduce a sickness disability scheme to protect workers against loss of income during illness. Such a scheme... could supplement unemployment insurance..."

Similar recommendations were ascribed to various labour groups. It seems to have been an accepted fact that the payment of benefit for reasons of illness is a logical extension of unemployment insurance. There is no mention of any consultation having been made between the Federal and Provincial Governments and there is no evidence whatever of provincial opposition to the concept of a sickness benefit and as long as the payment of unemployment insurance benefit for illness is considered in the context of "unemployment", no problems should arise.

To summarize, the Government recognized in 1953 that the payment of a sickness benefit to a person who becomes ill while on claim was justified, and a logical extension of this is to provide for payment of benefit to any worker who qualifies whenever an interruption of earnings is caused either by shortage of work or through illness.

**APPENDICE A-40**L'ASSURANCE-CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 70LES DEPENSES INEVITABLES

Le programme d'assurance-chômage proposé a pour objectif, entre autres, d'assurer un revenu suffisant aux chômeurs pour que leurs familles puissent faire face aux dépenses inévitables. Les prestations en espèces visent donc à mettre à leur disposition assez d'argent pour qu'ils puissent faire face aux dépenses qui ne sauraient être différées sans préjudice irréparable pour eux, dont le montant se rapproche le plus possible du revenu de base sur lequel la famille en est venue à compter.

Il est difficile de déterminer de façon précise quelle proportion des gains normaux suffira à répondre au critère des dépenses inévitables mais les économistes et spécialistes de l'assurance-chômage sont plus ou moins d'accord sur ce qu'il faut entendre par dépenses inévitables: l'alimentation, le logement (y compris les services d'utilité publique), l'habillement et les soins médicaux. Quant au niveau des prestations que l'on peut considérer comme suffisant pour payer les dépenses inévitables, il est préférable de s'en remettre à des spécialistes:

1. "The Changing Faces of Economic Insecurity"

par John G. Turnbull,  
University of Minnesota Press 1966  
Page 82, paragraphe 5

"Selon une règle empirique, utilisée depuis l'adoption, en 1935, de la Loi sur la sécurité sociale, l'assurance-chômage doit compenser entre la moitié et les deux tiers du salaire perdu."

Page 92, paragraphe 2

"Il faudrait augmenter les prestations pour qu'elles se rapprochent davantage de la compensation actuelle de 50 à 67 p. cent. Il serait souhaitable, en outre, qu'on prévoie un dispositif permettant d'indexer les prestations sur les variations de salaires."

2. Kelly, Lawrence A. "Thèse présentée à la Faculté des Arts et des Sciences en vue d'obtenir le grade de docteur en philosophie, janvier 1967, Université Queen's."

Page 265, paragraphe 3

Il ressort de cette analyse que depuis 1959, le taux de prestations n'a pas été assez élevé pour permettre aux assurés de faire face aux dépenses inévitables quand ils sont en chômage. L'insuffisance

des prestations devient encore plus manifeste si l'on songe que, depuis 1959, année visée par cette analyse, l'indice des prix à la consommation n'a cessé de monter et que, de plus, certaines dépenses que nous considérons ici comme pouvant être différées tendent à l'être de moins en moins à mesure que se prolonge le chômage. Tout semble donc militer en faveur d'une augmentation considérable du taux des prestations.

A la page 263, M. Kelly nous présente un tableau intitulé "Proportion moyenne des dépenses inévitables des familles de deux personnes ou plus, groupées par tranche de revenu, 1959. (Source: Urban Family Expenditures, 1959, BFS, mars 1963). Voici ce que révèle ce tableau:-

<u>Tranches de revenu</u>	<u>Pourcentage des dépenses inévitables</u>
Moins de \$2,500	64
\$2,500 - \$2,999	74
\$3,000 - \$3,499	70
\$3,500 - \$3,999	62
\$4,000 - \$4,499	58
\$4,500 - \$4,999	56
\$5,000 - \$5,499	54
	<hr/>
	Moyenne: 63 p. 100

3. "Challenging Problems for Unemployment Insurance Research", Merrill G. Murray, the Upjohn Institute for Employment Research, décembre 1967.

Page 20, paragraphe 2

"Quant au taux des indemnités compensatrices... on a proposé l'octroi de prestations équivalant à 50 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen que son état de chômage faisait perdre à l'assuré. Or, nous savons, grâce à des études d'équivalence de prestations menées de 1954 à 1958, que 50 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen n'a pas la même valeur pour tout le monde... Les régimes de prestations supplémentaires de chômage prévus par l'industrie privée tendent à compenser une proportion considérable de la perte en salaire et vont jusqu'à allouer environ 65 p. 100 des salaires bruts moyens. L'Etat de New Jersey vient d'adopter une nouvelle formule de prestations d'assurance-chômage qui paye les deux tiers du salaire hebdomadaire moyen et le Colorado utilise une formula accordant 60 p. 100."

4. Le Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage (Rapport Gill), novembre 1962.

Page 12 (résumé des recommandations)

"Que les taux de prestation soient haussés à 60 p. 100 environ des gains pour les réclamants qui ont une personne à leur charge et à

environ 45 p. 100 des gains pour les réclamants sans personne à charge dans les classes de gains supérieures et soient portés à une proportion un peu plus élevée des gains dans les classes inférieures (chap. 4, par. 77 à 80, 83 à 85)."

Page 132, paragraphe 80

"Nous estimons que les 50 p. 100 prévus par le régime actuel sont un peu insuffisants. Nous avons reçu des preuves que dans bon nombre de cas, pour pouvoir maintenir un niveau de vie minimum, les personnes qui touchent des prestations sont obligées de recourir à des régimes complémentaires. On ne dispose d'aucune statistique satisfaisante sur l'étendue de cette pratique, mais elle existe sans aucun doute."

A la lumière de cette opinion prépondérante des spécialistes, on en est arrivé à la conclusion qu'il fallait disposer de 66 2/3 p. 100 de la rémunération ordinaire moyenne pour pouvoir faire face aux dépenses inévitables dans les cas de chômage de courte durée. Il faut noter que, les prestations étant imposables, la valeur réelle des prestations variera entre 66 2/3 p. 100 de la rémunération brute moyenne pour les tranches de revenu inférieures et 55 p. 100 (ou moins) de la rémunération brute moyenne pour les tranches de revenu plus élevées. Il a également été tenu compte de l'accroissement des dépenses inévitables lorsque la durée du chômage augmente, pour le calcul des prestations qu'on prévoit verser au cours des étapes 3 et 4, prestations qui s'élèveront à 75 p. 100 de la rémunération pour les assurés avec personnes à charge.



Extraits d'ouvrages de référence concernant le  
niveau des dépenses inévitables

1. The Changing Faces of Economic Insecurity  
par John G. Turnbull,  
University of Minnesota Press 1966

Page 78, paragraphe 5

"Techniquement parlant, en somme, il n'y a pas de dépenses inévitables; on peut se passer de certaines choses, telles que l'automobile qu'on n'achètera jamais, le voyage qu'on ne fera pas; mais on ne peut différer les dépenses indéfiniment. Ce qui a pu être remis à plus tard finit par ne plus pouvoir l'être, sinon, il ne s'agit pas réellement d'une dépense. D'ailleurs, comme l'a dit un célèbre économiste, nous serons tous morts le moment venu."

Page 79, paragraphe 5

"Le minimum de protection que le gouvernement accorderait pourrait s'élever à 50 p. 100 du budget des dépenses non-ajournables, ou à quelque 67 p. 100 du budget ordinaire du travailleur urbain."

Page 82, paragraphe 5

"Selon une règle empirique, utilisée depuis l'adoption, en 1935, de la Loi sur la sécurité sociale, l'assurance-chômage doit compenser entre la moitié et les deux tiers du salaire perdu."

Page 83, tableau

	<u>Proposé</u>	<u>Réel (1960)</u>
Revenu essentiel que représente l'assurance-chômage	67%	40%
Solde à trouver personnellement	33%	60%

Page 92, paragraphe 2

"Il faudrait augmenter les prestations pour qu'elles se rapprochent du niveau de compensation du revenu de 50 à 67 p. 100 envisagé dans cette loi plutôt que de rester au niveau actuel d'environ 40 p. 100. Il serait également souhaitable de prévoir un dispositif (comme il y en a déjà dans certains Etats) qui permettrait d'indexer les prestations sur les variations de salaires."

2. J.M. Becker The Adequacy of the Benefit Amount in Unemployment Insurance,  
The W.E. Upjohn Institute for Unemployment Research

Pages 42 et 43

Le critère des dépenses inévitables est valable. Il énonce une conception claire de l'assurance-chômage, selon laquelle les prestations seraient un court pont entre deux emplois convenables pour le travailleur ordinaire. Le critère est également déterminé; il comprend des postes précis de dépenses. Donc, le critère des dépenses inévitables est un peu moins mécanique et arbitraire que celui de la "proportion des salaires" et un peu plus précis que celui des "privations excessives". Mais un peu seulement. L'expression "inévitables" dans ce contexte est élastique et peut être interprétée de bien des façons. Si l'on veut préciser, il faut faire un choix entre les dépenses et dire: "Celles-ci ne peuvent être différées, même en période de chômage."

Le choix sera nécessairement quelque peu arbitraire. Dans les études qui font l'objet de la présente analyse, quatre postes de dépenses sont considérés comme inévitables: l'alimentation, le logement (y compris les services d'utilité publique), l'habillement et les frais médicaux.

Le tableau 5 contient divers rapports qui pourraient servir efficacement à mesurer la juste proportion des prestations, compte tenu du critère des dépenses inévitables.

Extraits du tableau 5

Rapports choisis relatifs aux critères des  
dépenses inévitables

<u>Etats</u>	<u>Genre de bénéficiaires</u> <sup>1</sup>	<u>Dépenses inévitables sur le salaire net</u>
Floride	PS	50
	CF	62
New York	PS	52
	CF	70
Oregon	PS	51
	CF	51
Missouri	PS	45
	CF	<u>57</u>
<u>Moyenne</u>		54.75

<sup>1</sup> PS - Personne seule  
CF - Chef de famille

A noter qu'il s'agit de salaire net, c'est-à-dire, du salaire brut moins l'impôt sur le revenu, etc.

3. L.A. Kelly The Case for Automatic Adjustment Mechanisms in U.I.  
Industrial Relations Centre, Université Queens, 1968

Il n'est pas question des dépenses inévitables.

4. J.M. Becker In Aid of the Unemployed  
John Hopkins Press, Baltimore (Maryland) (1965)

Page 82, paragraphe 4

On s'en tient ici surtout aux deux normes les plus acceptables actuellement du point de vue social. Les prestations doivent (1) être égales à la moitié des salaires et (2) être suffisantes pour régler les principales dépenses.

Page 91, paragraphe 3

La définition donnée au terme (dépenses) essentielles est élastique et peut avoir de nombreuses significations. La définition du mot "inévitables" s'applique aux quatre chapitres de dépenses suivantes: les denrées alimentaires, le logement, l'habillement et les soins médicaux.

Page 94, paragraphe 2

Les conclusions auxquelles on arrive après avoir étudié si les prestations sont suffisantes confirment la norme traditionnelle du demi-salaire pour qui admet qu'il est raisonnable que la majorité de ceux qui touchent des prestations équivalentes à la moitié de leur salaire doivent être en mesure de régler les dépenses essentielles définies au cours des enquêtes. Dans les limites imposées par le plafond, les prestations doivent représenter au moins 50 p. 100 du salaire net récent obtenu pour un emploi à plein temps.

5. Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage,  
novembre 1962.

Page 12 (recommandations)

Que les taux de prestations soient haussés à 60 p. 100 environ des gains pour les réclamants qui ont une personne à leur charge et à environ 45 p. 100 des gains pour les réclamants sans personne à charge dans les classes de gains supérieures et soient portés à une proportion un peu plus élevée des gains dans les classes inférieures (chap. 4, par. 77 à 80, 83 à 85). Les taux de prestations recommandés ne sont pas imposés.

Page 132, paragraphe 80

Nous estimons que les 50 p. 100 prévus par le régime actuel sont un peu insuffisants. Nous avons reçu des preuves que dans bon nombre de cas, pour pouvoir maintenir un niveau de vie minimum, les personnes qui touchent des prestations sont obligées de recourir à des régimes complémentaires. On ne dispose d'aucune statistique satisfaisante sur l'étendue de cette pratique, mais elle existe sans aucun doute.

6. Kelly, Lawrence A. "Thèse présentée à la faculté des Arts et des Sciences en vue de l'obtention du titre de docteur en philosophie," janvier 1967.

Page 262, paragraphe 1

"Le tableau nous apprend que, quel que soit le revenu des intéressés, les principales espèces de dépenses inévitables sont celles qui ont trait à la nourriture et au logement, au combustible, à la lumière et à l'eau. Leur total représente environ 80 p. 100 des dépenses inévitables." (Voir tableau ci-joint).

Page 265, paragraphe 3

Il ressort de cette analyse que depuis 1959, le taux des prestations n'a pas été assez élevé pour permettre aux assurés de faire face aux dépenses inévitables quand ils sont en chômage. L'insuffisance des prestations devient encore plus manifeste si l'on songe que, depuis 1959, année visée par cette analyse, l'indice des prix à la consommation n'a cessé de monter et que, de plus, certaines dépenses que nous considérons ici comme pouvant être différées tendent à l'être de moins en moins à mesure que se prolonge le chômage. Tout semble donc militer en faveur d'une augmentation considérable du taux des prestations.

7. Challenging Problems for Unemployment Insurance Research,  
Merrill G. Murray,  
The Upjohn Institute for Employment Research, décembre 1967.

Page 20, paragraphe 2

"Quant au taux des allocations compensatoires, c'est une autre affaire. Pendant toutes les années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur du régime, on parlait du point de vue que les prestations devaient remplacer 50 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen que son état de chômage faisait perdre à l'assuré. Mais nous savons, grâce à des études d'équivalence de prestations menées de 1954 à 1958, que ce que les gens comprennent par 50 p. 100 du salaire hebdomadaire moyen est aussi différent que le sont les gens entre eux. On s'est dit qu'il fallait



peut-être ne pas accorder le même traitement à tous les bénéficiaires en ce qui a trait à la fraction de leur perte de salaire qui se voit compensée. Les régimes de prestations supplémentaires de chômage prévus par l'industrie privée tendent à compenser une proportion considérable de la perte en salaire et vont jusqu'à allouer environ 65 p. 100 des salaires bruts moyens. L'Etat de New Jersey vient d'adopter une nouvelle formule de prestations d'assurance-chômage qui paye les deux tiers du salaire hebdomadaire moyen et le Colorado utilise une formule accordant 60 p. 100."

## APPENDICE A-41

L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70Conditions essentielles s'adaptant d'elles-mêmes

En guise d'introduction au débat, nous citerons le passage de la page 3 du livre intitulé The Case for Automatic Adjustment Mechanisms in Unemployment Insurance de M. L.A. Kelly, de l'Université Queens, 1968.

"Le programme d'assurance-chômage du Canada est entré en vigueur en juillet 1941. La Loi prévoyait des cotisations et des prestations en rapport avec le revenu, au moyen d'un système de catégories de revenus, et fixait un plafond d'assujettissement pour protéger ceux qui touchaient des appointements et les travailleurs payés à la semaine, en fonction de leur revenu annuel. A ces égards fondamentaux, les principes à la base du projet de réforme sont les mêmes qu'en 1941.

"Il est évident que, le revenu augmentant avec les ans, il a fallu redresser le taux des cotisations et des prestations, les catégories de revenus, ainsi que le plafond d'assujettissement, pour s'assurer que la partie de ces dispositions n'était pas totalement dépassée et que l'objet dont elles s'inspirent était maintenu.

"Il faut modifier les dispositions concernant la proportion entre les prestations et les cotisations et le revenu dans un régime d'assurance-chômage pour rendre le programme plus dynamique au fur et à mesure que le revenu change. Au Canada, cependant, rares ont été les modifications de ces dispositions, de sorte que, après de longues périodes, elles ont été de plus en plus dépassées par les augmentations du revenu. Cela a détérioré l'efficacité du programme tout au long de son application."

Les propositions du Livre blanc au sujet de l'assurance-chômage au cours des années 70 contiennent ces conditions essentielles s'adaptant aux changements qui seront établies à partir d'une moyenne mobile du "revenu annuel moyen", lequel sera calculé pendant un an comme moyenne des traitements et salaires effectivement versés aux travailleurs dans tout le pays, à partir des renseignements recueillis dans les déclarations d'impôt sur le revenu que fournira le ministère du Revenu national.

Ce changement du pourcentage du "revenu annuel moyen" servira à rajuster proportionnellement:

1. Le revenu maximum soumis à cotisation (\$150 par semaine) au plus proche multiple de \$6 par semaine;
2. Le revenu minimum soumis à cotisation (\$25 par semaine) au plus proche montant de \$1 par semaine. Le rapport entre le revenu maximum et minimum restera de 6 à 1 (c'est-à-dire \$150 et \$25);
3. La prestation maximum (\$100 par semaine) au plus proche multiple de \$4 par semaine.

Il convient de remarquer que par tranche de \$100 (c'est-à-dire \$0.79 pour l'année 1972), le taux de cotisation sera calculé chaque année à partir d'une moyenne mobile de trois ans du coût des prestations et que les prestations fixées à 66 2/3 p.100 du revenu s'adapteront au changement du niveau de vie d'une personne.

Ces dispositions de redressement automatique du régime d'assurance-chômage proposé assureront un rapport continu entre les niveaux de revenus actuels plutôt qu'entre les anciens.

## APPENDICE A-42

le 7 octobre 1970

L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70FRAIS D'ADMINISTRATIONI. COMPARAISON AVEC LE RÉGIME ACTUEL

Les frais d'administration du régime d'assurance-chômage varient selon le taux de chômage, l'importance de la population active et le niveau des traitements des employés de la Fonction publique. Si l'on compare les frais d'administration du régime actuel à ceux qui ont été prévus dans les propositions du Livre blanc, ces éléments variables doivent être fixés à un niveau prédéterminé pour obtenir une juste comparaison.

Par conséquent, on propose de comparer les frais d'administration estimés selon les deux régimes, pour l'année 1972, à un taux de chômage de 5.3 p. 100 et au niveau des traitements projetés dans le nouveau régime. Le nombre des demandes de prestations prévu dans les propositions du Livre blanc sera supérieur à celui qui est prévu pour appliquer la Loi actuelle de:

	<u>1972 - 5.3 p. 100 de chômage</u>	
	<u>Régime proposé</u>	<u>Régime actuel</u>
Demandes initiales et renouvelées	2,200,000	2,200,000
Demandes de prestations de maladie et de maternité, demandes faites par les employés nouvellement assurés et par ceux qui y ont droit après justification de 8 à 20 semaines d'emploi	<u>730,000</u>	<u>-</u>
TOTAL	2,930,000	2,200,000

Ce nombre représente une augmentation projetée du nombre des prestations de 33 p. 100. Comme le montre la pièce 1 jointe, les frais du régime actuel passeraient, en 1972, de 66.7 à 78.9 millions de dollars, si une telle augmentation du nombre des prestations devait se produire sans changements administratifs. Cependant, les propositions contenues dans le Livre blanc prévoient des améliorations administratives telles que l'intégration au ministère du Revenu national, la suppression des relevés de cotisations, etc.; ces améliorations maintiennent les frais d'administration à 71 millions de dollars qui englobent les frais du nouveau programme d'aide aux assurés (deux entretiens, etc.). Se reporter à la pièce 1 pour plus de détails.



## II. AUGMENTATIONS ANNUELLES

Les prévisions des frais d'administration pour les années 1970 à 1975 indiqués dans les chiffres présentés au Comité parlementaire changent d'année en année, vu les courbes du taux de chômage, le niveau des traitements dans la Fonction publique, les augmentations fondées sur le mérite, l'amélioration de la productivité et l'expansion du marché du travail. Les chiffres pris à titre d'exemple sont:

Expansion du marché du travail	3 p. 100 par an
Augmentations fondées sur le mérite	1 p. 100 par an
Redressement du niveau des traitements	5 p. 100 par an
Amélioration de la productivité	(1 p. 100) par an

La pièce 2 montre les répercussions de ces facteurs sur les frais d'administration dans le Livre blanc pour les années 1970 à 1975.

le 7 octobre 1970

L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70COMPARAISON DES FRAIS D'ADMINISTRATION

(Année 1972 - 5.3 p. 100 de chômage)  
(En millions de dollars)

<u>Activité</u>	<u>Régime actuel</u>	Régime actuel	<u>Régime proposé</u>
		augmentation de 33 p. 100 du nombre des demandes	
Revenu	11.1	11.1	6.0
Traitement des demandes	17.0	21.4	23.1
Contrôle des prestations	4.5	6.0	4.5
Paieement des demandes	7.2	9.6	7.6
Administration	14.4	17.3	17.3
Services fournis par d'autres ministères	<u>12.5</u>	<u>13.5</u>	<u>12.5</u>
TOTAL des frais	66.7	78.9	71.0

1<sup>er</sup> 7 octobre 1970

Pièce 2

L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70  
AUGMENTATIONS ANNUELLES DES FRAIS D'ADMINISTRATION  
 (Au taux de chômage national simulé de 5,3 p. 100)

Année	Frais d'administration à divers taux de chômage (se reporter à la page 4 de la brochure intitulée <u>Des Faits et des chiffres</u> )		Frais redressés en fonction du taux de chômage de 5,3 p. 100	Pourcentage des augmentations par rapport à l'année précédente	Facteurs en cause
	Taux de la CAC	En millions de dollars			
1970	5,5%	61	59		(Frais de mise en oeuvre 1%) (Accroissement de la main-d'œuvre 1%) (Augmentations fondées sur le mérite 1%) (Coût de la vie 5%) 10%
1971	5,4%	66	65	10%	(Frais de mise en oeuvre 1%) (Accroissement de la main-d'œuvre 1%) (Augmentations fondées sur le mérite 1%) (Coût de la vie 5%) 10%
1972	5,3%	71	71	9%	(Accroissement de la main-d'œuvre 3%) (Augmentations fondées sur le mérite 3%) (Coût de la vie 5%) 11%
1973	5,2%	70	73	3%	(Accroissement de la main-d'œuvre 3%) (Augmentations fondées sur le mérite 3%) (Productivité 1%) (18)
1974	5,1%	72	74	3%	(Accroissement de la main-d'œuvre 3%) (Augmentations fondées sur le mérite 3%) (Productivité 1%) (18)
1975	5,0%	76	77	4%	(Accroissement de la main-d'œuvre 3%) (Augmentations fondées sur le mérite 3%) (Productivité 1%) (18)

SOURCE: Des faits et des chiffres (L'assurance-chômage au cours des années 70), p. 4.

NOTA: 1. En supposant que le facteur inflationniste disparaisse en 1973.

2. On s'attend à des améliorations de la productivité en 1973 et en 1974, après la période de mise en oeuvre du régime. On suppose que la productivité sera à son meilleur en 1975.

## APPENDICE A-43

L'ASSURANCE-CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 70EFFETS COMBINES DU CHAMP D'APPLICATION, DES COTISATIONS ET DES  
DISPOSITIONS DU REGIME PROPOSE A L'EGARD DES PERSONNES  
QUI GAGNENT DE \$7,800 A \$12,000 PAR ANNEEChamp d'application

A l'heure actuelle, les employés qui touchent au moins \$150 par semaine (\$7,800 ou plus par année) ne sont pas assujettis. Les travailleurs qui sont payés à l'heure ou à la pièce, etc., sont assurables, peu importe leur revenu global. Par conséquent, d'après le régime actuel, nous avons un petit nombre de travailleurs qui gagnent plus de \$7,800 par année qui ne sont pas assujettis et qui le seront selon le régime d'assurance-chômage proposé.

Dans le groupe à "revenu moyen", les employés qui ont un revenu de \$7,800 à \$12,000, environ 750,000 sont assujettis. Selon les propositions présentées dans le Livre blanc, 500,000 employés de plus seront soumis au régime. La pièce 1 montre que les employés assujettis comme groupe verseraient \$33,600,000 de plus en cotisations qu'ils ne toucheraient en prestations en 1972. Cette pièce montre aussi que, selon le régime proposé, cette situation est renversée, de sorte que les assujettis du groupe de revenu moyen, y compris les nouveaux assujettis, toucheront \$19,970,000 ou \$7,970,000 en prestations de plus que le montant des cotisations, selon qu'on applique les taux spéciaux de cotisations ou les taux de cotisations du régime à maturité, respectivement.

On peut expliquer l'amélioration de la situation des cotisations par rapport aux prestations de la façon suivante:

1. Réduction du taux des cotisations et un effet de l'impôt sur le revenu
2. Augmentation du taux des prestations
3. Dispositions sur les prestations de maladie et de grossesse

D'après le régime proposé, le groupe à revenu moyen bénéficie d'un changement net par rapport à la Caisse d'assurance-chômage de \$53,750,000, si l'on applique les taux spéciaux de cotisations, ou de \$41,570,000, si l'on applique les taux du régime à maturité.

Il faut se rappeler que ces chiffres ne représentent que les cotisations des employés. Si l'on y ajoutait les cotisations des employeurs, il est évident que les recettes dépasseraient le montant des prestations versées à cette catégorie d'assujettis.



Catégorie d'assurés à revenu moyen (\$7,800-\$12,000) - 1972Comparaison entre les cotisations et les prestations, selon  
le régime proposé et le régime actuel

<u>Nombre d'assujettis</u>	<u>Régime Proposé</u>	<u>Régime Actuel</u>
Nouveaux assujettis	500,000	
Assujettis actuels	<u>750,000</u>	<u>750,000</u>
Total	<u>1,250,000</u>	<u>750,000</u>

Cotisations par rapport aux prestations1972(Taux spécial de cotisation pour les nouveaux assujettis)

	<u>Régime Proposé</u>	<u>Régime Actuel</u>
Cotisations (moins les dégrèvements d'impôt)	\$39,250,000	\$54,600,000
Prestations (moins les déductions d'impôt)	<u>59,220,000</u>	<u>21,000,000</u>
Excédent des prestations sur les cotisations	<u>19,970,000</u>	
Excédent des cotisations sur les prestations		<u>33,600,000</u>
Accroissement net (groupe à revenu moyen)	\$19,970,000	
	<u>33,600,000</u>	
	<u>\$53,570,000</u>	

Cotisations par rapport aux prestations1972(Taux de cotisations selon le régime à maturité)

Cotisations (moins le dégrèvements d'impôt)	\$51,250,000	\$54,600,000
Prestations (moins la déduction d'impôt)	<u>59,220,000</u>	<u>21,000,000</u>
Excédent des prestations sur les cotisations	<u>7,970,000</u>	
Excédent des cotisations sur les prestations		<u>33,600,000</u>
Accroissement net (groupe à revenu moyen)	\$ 7,970,000	
	<u>33,600,000</u>	
	<u>\$41,570,000</u>	

**APPENDICE A-44**L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70DROIT DES EMPLOYEURS - RÉVISION ET APPEL

1. Des décisions administratives qu'exigera l'application du régime proposé dans le Livre blanc mettront en cause les intérêts des employeurs en ce qui concerne les trois points suivants:

- a) La détermination annuelle du taux de cotisation de l'employeur en fonction du nombre de licenciements dans son entreprise;
- b) La détermination périodique de l'exigibilité et du taux des cotisations;
- c) La détermination des circonstances à l'origine du licenciement de l'employé et le droit de l'employé aux prestations.

11. DÉTERMINATION ANNUELLE DU TAUX DE COTISATION DE L'EMPLOYEUR

D'après le régime proposé, le taux de cotisation de l'employeur, fondé sur le nombre de licenciements dans son entreprise au cours d'une période de trois ans, sera établi vers le 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle il s'applique.

Il est proposé que l'employeur ait le droit de demander à l'autorité compétente, avant le 30 janvier de l'année à laquelle il s'applique, la révision du taux de cotisation. En outre, il est proposé que l'employeur ait aussi le droit d'en appeler de la décision rendue après révision, à une commission d'appel, dans un délai de 90 jours.

11. DÉTERMINATION DE L'EXIGIBILITÉ ET DU TAUX DES COTISATIONS

Selon le régime proposé, l'employeur doit retenir une cotisation sur la rémunération de chaque employé assujéti et en remettre le montant au Receveur général du Canada. Il doit y joindre sa propre cotisation à titre d'employeur, en fonction de la rémunération versée à chaque assujéti. Il faudra donc déterminer périodiquement l'exigibilité et le taux des cotisations. Le ministre dont relève la perception devra faire aussi des évaluations périodiques des cotisations exigibles.

Il est proposé que l'employeur ou l'employé ait le droit de demander, avant le 30 avril de l'année suivante, au ministre compétent, une décision concernant l'exigibilité et le taux des cotisations versées au cours d'une année. Dans le cas d'une imposition, l'employeur aurait 30 jours pour en demander la révision. En outre, il est proposé qu'il ait aussi le droit d'en appeler à une commission d'appel d'une décision ou d'une révision ministérielles. Le délai, dans ce dernier cas, serait de 90 jours.

#### 1V. RÈGLEMENT DES DEMANDES

Selon le régime actuel, l'assuré peut, dans un délai de trente jours, en appeler d'une décision d'un fonctionnaire de l'assurance touchant son droit aux prestations. Il s'adresse alors à un conseil arbitral qui se compose d'un président nommé par le gouverneur en conseil et de deux membres représentant respectivement les employeurs et les employés. Il peut, dans les trente jours qui suivent la date où le conseil arbitral a communiqué la décision, délai qui est fixé par règlement, en appeler de la décision à un arbitre.

Il est proposé que le nouveau régime accorde le même droit aux assurés. De plus, il est proposé que, si une décision rendue sur une demande de prestations influe sur le taux de cotisation d'un employeur ou sur ses intérêts d'une manière quelconque, il ait les mêmes droits d'appel que les employés.

## APPENDICE A-45

L'ASSURANCE-CHOMAGE AU COURS DES ANNEES 70A quoi faut-il attribuer la réduction du taux des cotisations?

Aux termes de la Loi actuelle, l'assuré qui gagne \$100 par semaine verse une cotisation hebdomadaire de \$1.40. En vertu du régime proposé, il paiera une cotisation hebdomadaire de 79c., en 1972. Il y aura donc réduction du taux des cotisations, même si le montant des prestations versées sera plus élevé et que seront prévues des prestations de maladie et de maternité.

L'application universelle du régime qui permettra de répartir les frais entre un nombre beaucoup plus grand de personnes constitue le principal facteur de la réduction du taux des cotisations. Il y a aussi l'extension du régime proposé à de nouvelles catégories de travailleurs moins exposés à tomber en chômage, qui donnera lieu à une diminution du nombre de bénéficiaires de prestations par rapport au nombre de cotisants.

Parmi les autres facteurs importants qui contribuent à la baisse du taux des cotisations, il convient de mentionner le délai de carence qui est porté d'une semaine à deux semaines, la prise en charge par l'Etat des frais qu'occasionne le versement des prestations quand le taux de chômage dépasse 4 p. 100, le paiement par l'Etat des frais qu'occasionne le versement des prestations de la 4<sup>e</sup> phase, la suppression des prestations saisonnières, la réduction de la durée d'indemnisation des personnes âgées de plus de 65 ans, qui ont fait une demande de pension en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

Voici ce que seront, en 1972, les incidences financières de l'ensemble de ces facteurs:

	<u>Régime proposé</u>	<u>Régime actuel</u>
	\$	\$
1. Coût total des prestations (1)	948 millions	766 millions
2. Cotisations des employeurs et des employés (1)	719 millions	554 millions
4. Taux estimatif de l'ensemble des cotisations des employeurs et des employés par \$100 (le montant indiqué au numéro 2 divisé par le montant indiqué au numéro 3)	1.90	2.80
5. Cotisation de l'employé	0.79	1.40

L'augmentation de 20 à 39 milliards de dollars de la valeur des salaires soumis à cotisation découle de deux éléments, savoir:

Les salaires des nouveaux assujettis 9 milliards de dollars

Le plafond d'assujettissement porté à \$150 par semaine 10 milliards de dollars

- (1) "Des faits et des chiffres - L'assurance-chômage au cours des années 70", pages 4 et 8.



## APPENDICE A-46

### L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70 ASSUJETTISSEMENT DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

#### I- ASSUJETTISSEMENT DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS À D'AUTRES RÉGIMES

Les régimes de sécurité sociale de plusieurs pays permettent aux travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, d'être protégés en cas de maladie et de retraite; toutefois, peu nombreux sont ceux qui offrent l'assurance-chômage aux travailleurs indépendants. Au Canada, les pêcheurs indépendants bénéficient de cette protection grâce à l'application d'un régime spécial qui se greffe au régime d'assurance-chômage et dont les règles complexes, régissant le versement des cotisations et des prestations, sont conçues de façon à répondre à leurs besoins particuliers. Les seuls travailleurs indépendants qui, à notre connaissance, bénéficient de la protection de l'assurance-chômage dans d'autres pays sont:

1. Les pêcheurs à la part au Royaume-Uni où les règles permettent l'assujettissement du capitaine ou du propriétaire exploitant un bateau de pêche, mais non du pêcheur qui travaille seul.
2. Les employeurs en Californie peuvent décider d'adhérer eux-mêmes, ainsi que leurs employés, au régime d'assurance-chômage, sous réserve de l'approbation des autorités administratives et compte tenu de certaines conditions spéciales énoncées dans la législation. Une fois sa demande d'adhésion agréée, le calcul du montant des cotisations qu'il doit verser et des prestations qu'il peut toucher est fait selon le plafond d'assujettissement fixé par la Loi, soit \$1,748 par trimestre de l'année civile. Cette disposition ne s'applique qu'à l'employeur qui compte à son service un ou plusieurs employés assurables, mais non aux pêcheurs qui travaillent seuls.

#### II- GENRES D'ACTIVITÉS INDÉPENDANTES OU ASSIMILÉES

Il existe plusieurs catégories de travailleurs indépendants et l'extension possible du champ d'application de l'assurance-chômage à ces catégories pose des problèmes difficiles à résoudre.

##### 1. Exploitants d'une entreprise

La première catégorie groupe les travailleurs indépendants à plein temps, tels que les exploitants d'une entreprise quelconque, magasin, exploitation agricole, usine ou bureau, qui nécessite le placement de capitaux dans l'acquisition d'une terre, dans une usine, des locaux et du matériel et dans l'embauchage de certains employés. Les problèmes créés par l'application de l'assurance-chômage à ses personnes ne ressortissent pas au versement des cotisations, vu que l'assiette des cotisations peut être fixée par le Règlement, comme c'est le cas en Californie, pas plus qu'à celui des prestations dont le montant s'établit automatiquement

en fonction des cotisations versées. Le véritable problème réside dans la détermination du droit de l'assuré aux prestations. L'assurance-chômage a pour objet d'assurer un certain revenu à l'assuré qui subit une perte de revenu résultant d'un chômage involontaire. Au cours de l'étude d'une demande de prestations, il faut se poser trois questions fondamentales, dont les réponses permettront de déterminer le droit aux prestations de l'assuré:

1. L'assuré est-il véritablement en chômage et est-il vraiment disposé et apte à accepter un emploi approprié?
2. Son chômage résulte-t-il de circonstances indépendantes de sa volonté?
3. Subit-il effectivement une perte de revenu?

S'il s'agit d'une personne exploitant une entreprise à son propre compte, il faut poser en principe que, tant qu'elle poursuivra l'exploitation de l'entreprise qu'elle possède, elle ne pourra être considérée comme étant en chômage. Elle n'aurait droit au bénéfice des prestations qu'advenant la cessation de son exploitation, sa liquidation par vente ou autrement. Certaines entreprises fonctionnent à plein temps pendant une certaine partie ou certaines périodes de l'année, alors que, pendant le reste de l'année, elles connaissent des périodes creuses ou doivent fermer. Même en pareille éventualité, il serait difficile de prouver d'empêché que l'exploitant a cessé de travailler ou qu'il ne retire aucun gain de son commerce. Il faudra vraisemblablement établir un ensemble complexe de règles particulières qui permettront de déterminer si le propriétaire de l'entreprise peut être considéré comme étant en chômage, quelle est la cause de son chômage, si son chômage résulte de circonstances dépendantes de sa volonté, s'il y a eu interruption complète ou simplement diminution du fonctionnement de l'entreprise et dans quelle mesure a eu lieu cette diminution. Il faudra aussi prévoir des règles permettant d'établir dans quelle mesure la propriétaire qui poursuit même au ralenti l'exploitation de son entreprise est disponible pour travailler. Par exemple, le propriétaire qui tombe malade ne subira vraisemblablement aucune perte de gains ou de revenu, si ses employés continuent d'exploiter son entreprise pendant son absence. Il appert donc que l'assujettissement du travailleur qui exploite à plein temps sa propre entreprise suscite des problèmes très complexes.

## 2. Travailleur indépendant à temps partiel

L'expression désigne le travailleur qui, en sus de son emploi principal, occupe un emploi secondaire chez un autre employeur. Cette situation ne pose pas de problèmes graves, vu que pareil travailleur se trouverait assujéti au régime en raison de son emploi principal.

## 3. Travailleur indépendant à plein temps (travailleur seul)

Certains travaillent seuls pour gagner leur pain en qualité d'entrepreneurs ou de travailleurs indépendants. D'autres, comme les menuisiers, les plâtriers et les peintres, font de même de temps à autre en qualité de travailleurs occasionnels, bien qu'ils soient des employés occupés dans l'industrie de la construction. Pour exécuter ce genre de travail autonome, ils n'embauchent aucun employé et font peu ou pas de placements de capitaux, sauf peut-être pour l'achat de leurs propres outils.

Les travaux exécutés par ces personnes sont en grande partie des travaux de construction ou de réfection de maisons privées. L'alinéa p) de l'article 27 de la Loi actuelle, qu'on propose d'insérer dans la nouvelle Loi sur l'assurance-chômage et qu'on retrouve également dans la Loi établissant le Régime de pensions du Canada, exclut pareil emploi du champ d'application du régime d'assurance-chômage. Cet article exclut "l'emploi d'une nature fortuite, autrement que pour l'objet du commerce ou de l'entreprise de l'employeur", ce qui comprend les travaux occasionnels de réfection de la maison privée du propriétaire au service duquel le travailleur est occupé.

## III- CONCLUSION

Déterminer si l'assuré indépendant est véritablement en chômage, s'il est disposé et apte à accepter un emploi approprié si son chômage résulte de circonstances indépendantes de sa volonté pose des problèmes d'ordre administratif très difficiles à résoudre. Les difficultés envisagées portent à conclure que l'extension du champ d'application du régime d'assurance-chômage n'est pas possible pour le moment.

Toutefois, il convient de signaler qu'au Canada, depuis 1957, un régime spécial de cotisations et de prestations comportant certaines restrictions s'applique aux pêcheurs indépendants. Le régime proposé d'assurance-chômage continuera de les protéger jusqu'à la mise en oeuvre d'un programme de rechange convenable.

**APPENDICE A-47**L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70INTRODUCTION DES PRESTATIONS DE MALADIE DANS LES DISPOSITIONS  
DE LA LOI ACTUELLE

Actuellement, l'article 66 de la Loi sur l'assurance-chômage dit ce qui suit:-

"Aucune personne ayant acquis le droit de recevoir des prestations et qui, par la suite, alors qu'autrement elle conserve ce droit, devient incapable de travailler pour cause de maladie, blessure ou quarantaine n'est exclue de la prestation du seul fait de cette maladie, blessure ou quarantaine; mais un assuré qui a perdu son emploi ou a cessé de travailler pour cause de maladie, blessure ou quarantaine est exclu de la prestation tant que dure la maladie, blessure ou quarantaine."

L'article en question, qui a étendu le versement de prestations d'assurance-chômage aux personnes qui deviennent malades pendant qu'elles touchent des prestations, a été présenté à la Chambre des communes le 4 mai 1953. Il a reçu la sanction royale le 14 mai 1953. Même s'il n'y a pas lieu de citer longuement ce qui s'est dit à la Chambre, on notera avec intérêt que l'opposition, notamment M. Knowles, a appuyé la modification sans réserve; il a signalé au gouvernement que cette modification était préconisée depuis des années. Le projet de loi du gouvernement n'étendait pas le versement de prestations à ceux qui perdaient leur rémunération pour cause de maladie; mais les motifs de cette distinction n'apparaissent pas tout à fait clairement dans les débats. Toutefois, on remarquera que l'opposition a dit espérer que le gouvernement étudierait cet aspect sans tarder et présenterait une autre modification qui étendrait le versement des prestations de maladie à tous les assurés.

Dans une brochure intitulée Programme de sécurité du Canada, que M. G.F. Davidson a écrite avant de devenir sous-ministre du Bien-être social en novembre 1944, nous lisons la déclaration suivante:

"Il reste le problème de la perte de revenu causée par la maladie. L'assurance-chômage ne vise que celui qui a perdu un emploi et qui est toujours disponible pour un emploi. Or, lorsqu'on est malade, on ne peut obtenir d'emploi et, par conséquent, on ne touche pas de prestations d'assurance-chômage.



"Une fois que le programme d'assurance-santé sera en vigueur, il ne faudra guère beaucoup de temps, sans doute, avant qu'il faille modifier le Loi sur l'assurance-chômage afin de pouvoir verser des prestations au travailleur qui est malade. Si cela se produisait, un ouvrier absent pour cause de maladie toucherait des prestations de maladie d'assurance-chômage, qui compenseraient sa perte de salaire, et un prélèvement sur la caisse d'assurance-chômage paierait ses dépenses médicales et hospitalières, caisse à laquelle il a versé sa quote-part."

Lors du débat consacré au projet de loi, il a été question d'un mémoire présenté au cabinet par le Congrès des métiers et du travail du Canada, qui a été résumé comme il suit:-

"Le principal changement que la délégation a demandé d'apporter à la Loi était d'en étendre la portée de façon à assurer des prestations aux ouvriers sans travail à cause de maladie.

"Selon le Congrès canadien des métiers et du travail, la Commission d'assurance-chômage pourrait se charger d'appliquer une telle disposition. La disposition viserait les mêmes employés qui sont actuellement assujettis aux dispositions de la Loi; le régime des cotisations et des prestations serait semblable; les prestations seraient versées aux employés assurés, quand la maladie entraînerait une perte de revenu, sur présentation d'un certificat de médecin.

"Ceux qui chôment parce qu'ils sont malades devraient toucher des prestations de plein droit, d'affirmer M. Bengough dans une digression de son texte, sans même qu'il soit question d'évaluation des ressources."

Le Congrès du travail du Canada, quant à lui, dans le mémoire qu'il a présenté au cabinet, a dit ce qui suit:-

"Le temps est venu d'établir un régime de prestations à l'égard de l'invalidité causée par la maladie afin d'épargner aux ouvriers une perte de revenu durant la maladie. Un régime de ce genre, ajoute le mémoire, pourrait servir de complément à l'assurance-chômage..."

Des avis semblables ont été attribués à divers organismes de travailleurs. Il semble qu'on ait accepté comme naturel que le versement de prestations pour cause de maladie soit une extension logique de l'assurance-chômage. Il n'est nulle part question de consultation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et absolument rien n'indique que les

provinces se soient opposées de quelque façon au versement de prestations de maladie; aucun problème ne se pose donc aussi longtemps que le versement des prestations d'assurance-chômage pour cause de maladie est considéré en relation avec le chômage.

En résumé, le gouvernement a admis en 1953 que le versement de prestations de maladie à quelqu'un qui devient malade pendant la période de prestations était justifié et il ne serait que logique d'étendre le versement des prestations à tout travailleur admissible chaque fois qu'une interruption des revenus est causé par un manque de travail ou par la maladie.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, November 3, 1970

Chairman: David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 8

Le mardi 3 novembre 1970

Président: David Weatherhead

Government  
Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# **Labour, Manpower and Immigration**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# **Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration**

Respecting the White Paper on  
Unemployment Insurance

Concernant le Livre blanc  
sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970



STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne  
Francis

Goode  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

Messieurs

MacEwan  
McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy

Paproski  
Perrault  
Thompson (*Red Deer*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, November 3, 1970.  
(12)

[Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 10.42 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Portelance, Weatherhead—(9).

*Appearing:* The Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour.

*Witnesses:* From the *Unemployment Insurance Commission*: Mr. J. M. DesRoches, Chief Commissioner.

The Chairman welcomed the Minister and Mr. DesRoches and invited the Minister to make an opening statement.

The Minister elaborated upon the statement which had been tabled earlier and distributed to the members of the Committee.

Before questioning commenced,

On motion of Mr. Goode,

*Resolved:* That the statement tabled by the Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour, in English and French, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix A-48*).

Thereafter, the Chairman provided the Committee with the names of the members who are to act with him and the Vice-Chairman on the Subcommittee on Agenda and Procedure, namely, Messrs.: Alexander, Broadbent, Caccia, Dionne and Perrault.

The Minister and Mr. DesRoches responded to questions pertaining to the White Paper on Unemployment Insurance.

There being no further questioning, the Chairman, on behalf of the Committee, thanked the Honourable Bryce Mackasey and Mr. DesRoches for their appearance.

In accordance with a motion passed at its regular meeting, held on October 21, 1970, the following briefs are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

1. Aluminum Company of Canada Ltd.  
Brief submitted in English and French (*See Appendix A-49*).
2. Canadian General Electric Company Ltd.  
Letter submitted in English only (*See Appendix A-52*).
3. Dominion Marine Association.  
Letter submitted in English only (*See Appendix A-53*).
4. Edmonton Chamber of Commerce.  
Letter submitted in English only (*See Appendix A-54*).

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 3 novembre 1970  
(12)

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 10 h 42 ce matin. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Caccia, Cullen, Francis, Goode, Knowles (*Winnipeg-nord-centre*), McNulty, Portelance, Weatherhead—(9).

*Comparait:* L'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail.

*Témoins:* De la Commission d'assurance-chômage: M. J. M. DesRoches, commissaire en chef.

Le président souhaite la bienvenue au ministre et à M. DesRoches et invite le ministre à faire une déclaration.

Le ministre explique en détail l'exposé qui a été déposé un peu plus tôt et a été distribué aux membres du Comité.

Avant la période de questions,

M. Goode propose, et il est

*Résolu:* que l'exposé rédigé en anglais et en français et déposé par l'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail, soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice A-48*).

Le président fournit ensuite au Comité les noms des membres qui constitueront avec lui et le vice-président le sous-comité du programme et de la procédure, nommé, MM. Alexander, Broadbent, Caccia, Dionne et Perrault.

Le ministre et M. DesRoches répondent aux questions relatives au Livre blanc sur l'assurance-chômage.

L'interrogatoire terminé, le président remercie au nom du Comité l'honorable Bryce Mackasey et M. DesRoches.

Conformément à une proposition adoptée lors d'une réunion régulière, tenue le 21 octobre 1970, les mémoires suivants sont imprimés en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.

1. Aluminum Company of Canada Ltd.  
Mémoire présenté en anglais et en français (*Voir appendice A-49*).
2. Canadian General Electric Company Ltd.  
Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-52*).
3. Dominion Marine Association.  
Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-53*).
4. Chambre de commerce d'Edmonton.  
Lettre reçue en anglais seulement (*Voir appendice A-54*).

5. Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.  
Letter submitted in English only (See Appendix  
A-55)

6. W. F. Morneau and Associates Limited.  
Brief submitted in English only (See Appendix  
A-56)

5. Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.  
Lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice  
A-55)

6. W. F. Morneau et Associés Limitée.  
Mémoire présenté en anglais seulement (Voir appen-  
dice A-56)

At 1.10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the  
call of the Chair.

A 1 h 10 de l'après-midi, la séance du Comité est levée  
jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 3, 1970

• 1044

[Texte]

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are happy to have with us today the Hon. Bryce Mackasey, Minister of Labour for Canada. We opened the hearings on September 15 with Mr. Mackasey and now, more than a month and a half later with our hearings on the verge of being completed, we are happy to have him back for some final comments and for questioning by the Committee. Also with us today is Mr. DesRoches, the Chief Commissioner and Mr. Charlebois. Mr. Mackasey, did you have some opening comments for us?

**Hon. Bryce Mackasey (Minister of Labour):** I am glad to be back, Mr. Chairman, just as proof of survival in this game of day-to-day existence. I noticed that everybody has a copy of the press release so I do not think I should, nor do I intend to read it precisely as it is written because I came to the conclusion a long time ago that everybody in the Committee can read. However, I have some comments flowing from the report that I would like to make, Mr. Chairman, therefore shortening the time we will take. I understand the press release is a fairly lengthy one. I have read most of the briefs, but I do not pretend that I have read them all.

I would like first of all, as the minister responsible for unemployment insurance, to thank all members of the Committee for their very faithful attendance without which a very important phase leading up to legislation would yet have to be completed. I know that the committee hearings, Mr. Chairman, began before the regular session of Parliament which meant that some members were asked to come back here during the recess and I appreciate that very much.

I do not think I need review the general philosophy of the plan I outlined in my opening remarks and which I think is contained fairly well, or outlined very well in the White Paper itself. I want to re-emphasize, however, if I may—this may be covered later on in the press release—that Canada has at its disposal today many, many pieces of legislation, many plans, all dedicated to some degree or another to the social benefits of Canadian individuals. Ours is just one of many and in reviewing the proposed changes to unemployment insurance, I think it is very useful for the Minister as well as everybody else, to remember that the parameters under which we operate, the limits of our jurisdiction, are clearly defined. Although many of the briefs indicated the desirability for many very desirable future benefits in the field of social welfare, social justice, such as guaranteed annual income and things of this nature, the fact remains, and we must not lose track of it, that the Unemployment Insurance Act is not necessarily a vehicle by which, or a medium through which, many of these socially desirable plans can be implemented or enforced. We must be cognizant of the fact that the Unemployment Insurance Act is predicated

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 3 novembre 1970

[Interprétation]

**Le président :** A l'ordre, s'il vous plaît. Messieurs. Nous sommes heureux d'accueillir ce matin l'honorable Bryce Mackasey, ministre fédéral du Travail. Le 15 septembre, nous avons inauguré nos séances avec M. Mackasey et maintenant, après un mois et demi, alors que nous nous préparons à terminer nos audiences, nous sommes heureux de l'accueillir de nouveau; il va nous faire part de ses derniers commentaires et répondre aux questions du Comité. M. DesRoché, commissaire en chef ainsi que M. Charlebois sont également avec nous ce matin. Monsieur Mackasey, désirez-vous faire une déclaration d'ouverture?

**L'hon. Bryce Mackasey (ministre du Travail):** Je suis très heureux d'être de retour parmi vous, monsieur le président. Cela prouve, qu'en cette époque incertaine, on peut tout de même survivre! J'ai remarqué que tout le monde avait en main un exemplaire du mémoire que j'ai soumis. Je ne vais donc pas le lire, puisque vous l'avez déjà sous forme écrite et que tout le monde ici sait lire! Mais j'ai néanmoins quelques commentaires à faire, monsieur le président. Je ne vais pas prendre trop longtemps, car je crois savoir que le rapport est assez important. J'ai lu la plupart des mémoires qui m'ont été soumis, mais je ne les ai peut-être pas lus tous.

J'aimerais tout d'abord, en tant que ministre de l'assurance-chômage, remercier tous les membres du Comité, car vous vous êtes occupés avec zèle de cette très importante phase du travail qui va amener au vote de la loi. Je sais que les séances de ce Comité ont commencé avant la session normale du parlement, et je sais que certains membres du Comité ont été priés de revenir pendant les vacances; j'ai beaucoup apprécié le fait qu'ils aient accepté de le faire.

Je n'ai pas besoin de passer en revue une nouvelle fois la philosophie générale de ce Livre blanc. Je pense qu'elle est exprimée de manière suffisante dans le Livre blanc lui-même. Je désire néanmoins insister, si je le puis d'ailleurs, nous en parlerons peut-être plus tard, sur le fait que le Canada a à sa disposition aujourd'hui de très nombreuses lois, de très nombreux régimes, de très nombreux programmes qui s'occupent tous, d'une façon ou d'une autre, des prestations sociales, du bien-être social des Canadiens. Le régime que nous suggérons n'en est qu'un parmi tant d'autres; mais, en nous proposant d'apporter à l'assurance-chômage certaines modifications, je pense qu'il est très important, pour le ministre comme pour tout le monde, de se rappeler que les limites de notre compétence sont clairement définies. Bien que de nombreux mémoires aient indiqué qu'il était nécessaire de créer, de nouvelles sortes de prestations dans le domaine du bien-être social, de la justice sociale, comme par exemple un revenu annuel garanti, il n'en reste pas moins et nous ne devons pas l'oublier, que l'assurance-chômage n'est pas le seul véhicule possible par l'intermédiaire duquel tous ces régimes sociaux, tous ces régimes de bien-être, peuvent être mis en vigueur. Il faut bien



## [Text]

on a change in the B.N.A. Act back in 1940, which specifies pretty definitely that this is federal in jurisdiction but it also makes quite clear why it is federal in jurisdiction. We certainly do not want to strain the Constitution of the country by unintentionally or indirectly using the Unemployment Insurance Act to invade areas which are clearly provincial in scope.

I think the two main objectives of the plan bear repeating. One is to provide temporary income support through our new and improved benefit structure in order to offset the short-term financial effect of unemployment, which I think reminds the Committee that the Unemployment Insurance Act even with its refinements is designed to help less fortunate Canadians who are temporarily without income for a short period of time only. This is the whole concept of insurance and perhaps the main differentiation between insurance and welfare in that there is a limit to the extent to which we can go and there is a limit to the period of time for which help can be extended.

Dealing with the second main feature of the plan, I should point out that we are trying now through the establishment and restructuring of services to assist claimants in becoming employed as quickly as possible. This is based on many studies, as Mr. DesRoches has already pointed out, which indicate that it is socially desirable to help people get back to work because, contrary to public opinion, people prefer to work than not to work, regardless of what some people think.

## • 1050

Studies done primarily in New Jersey indicate that even where there is a guaranteed annual income of substantial level, people would prefer to work rather than live on an income that precludes the need to work. I would like to dwell then on some of the major points of the briefs which have been the subject of some discussion. The first and obvious one is the question of universal coverage. I think those of us who were around back in the days when the Gill Report was being discussed may recall at that time the concept of universal coverage was not too readily received by the work force of Canada. Today, with few exceptions, universal coverage has been very well accepted in the briefs both by employer and employee groups. There have been exceptions and these exceptions are the rights of those groups to express their exceptions. Their motives are their own. I would like to think a committee upon hearing all the evidence would, as I have at least, come to the conclusion that universal coverage is something that Canadians are now prepared to accept; again with a few exceptions but no plan is going to please everybody. It is not intended to be a compromise plan but a useful plan. There have been various reasons given by some of the groups why they are against universality. Some prefer to say we are for universality but we do not like the method of payment; others think it should come out of general revenue. There are perhaps other groups who for some reason best known to themselves feel that they are an exclusive group of

## [Interpretation]

tenir compte du fait que la Loi sur l'assurance-chômage est née en 1940 d'une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique; elle précise que ces problèmes relèvent de la compétence fédérale, mais précise également pourquoi il en est ainsi. Nous ne voulons certainement pas nous opposer à la Constitution de ce pays, et utiliser la loi sur l'assurance-chômage pour aborder des domaines qui, de toute évidence, restent du domaine de la juridiction provinciale.

Je pense qu'il convient de souligner encore une fois les deux objectifs principaux de notre régime; Il s'agit tout d'abord de fournir un revenu de soutien provisoire au moyen de prestations nouvelles et améliorées de manière à remédier aux contrecoups financiers, à courts termes, du chômage. Il faut rappeler aux membres du Comité que la loi sur l'assurance-chômage est prévue pour aider les gens les moins fortunés des Canadiens qui sont privés de leurs revenus pour de courtes périodes de temps seulement. C'est là le principe de base de l'assurance-chômage; la différence qui existe entre l'assurance-chômage et les programmes de bien-être social, est que dans le cadre de l'assurance chômage, il existe certaines limites, l'aide n'est accordée que pour une certaine période de temps.

Le deuxième principe fondamental que je désire faire remarquer c'est que nous essayons de créer et de réorganiser les services nécessaires pour aider les bénéficiaires des prestations de chômage à trouver de nouveau du travail le plus tôt possible. Tout cela est basé sur de très nombreuses études, comme l'a déjà remarqué M. DesRoches, qu'il était extrêmement souhaitable, au point de vue social, d'aider ces gens à retrouver du travail; car, malgré ce que pensent certaines personnes les chômeurs désirent reprendre le travail.

Des études réalisées principalement dans le New-Jersey, indiquent que les gens préfèrent tout de même travailler plutôt que vivre avec un revenu annuel garanti provenant de prestations. Je désire également insister sur quelques uns des points essentiels soumis dans le rapport et qui ont été le sujet de nombreuses discussions. Le premier de ces points est, évidemment, le principe de l'application universelle. Ceux d'entre vous qui ont discuté du rapport Gill, se rappelleront peut-être qu'à l'époque ce principe de l'application universelle n'avait pas été reçu avec beaucoup d'enthousiasme par la population active du Canada. Aujourd'hui, à très peu d'exceptions près, ce principe est très bien accepté par tout le monde, employeurs aussi bien qu'employés, comme en témoignent les mémoires qui nous ont été soumis. Il y a quelques exceptions, bien sûr, nous les groupes qui avons exprimé des objections ont des motifs personnels. Je pense néanmoins que lorsque le Comité aura entendu tous les témoignages, il en arrivera à la conclusion que l'application universelle est un principe que les Canadiens, dans leur ensemble, sont prêts à accepter maintenant. Évidemment aucun régime ne pourra plaire à tout le monde, et il y aura toujours quelques objections. Ce régime n'a pas pour but d'être un compromis, il doit être utile. Certains groupes ont avancés diverses raisons pour expliquer leur refus de ce principe de l'application universelle. Certains ont dit qu'ils étaient d'accord avec le principe mais, qu'ils n'aimaient pas les méthodes de paie-

## [Texte]

people who are not really part of the work force and that they are a profession, et cetera, but they are very well unionized and do very well for themselves. They, too, have their motives. However, on balance, I think the overwhelming evidence through the briefs is that universality is fairly well accepted.

I might point out that one of the briefs which impressed me to some degree was the CNTU brief of a week or two ago which covered controversial areas. I must remind the Committee that the CNT were speaking in general for the overwhelming majority of the school-teachers of the Province of Quebec, French-speaking school-teachers who are allied with the CNTU. I understand that the English-speaking teachers, although their views did not carry the day at their convention, submitted briefs from Quebec indicating their willingness to accept universality so at least in that province the CNTU were speaking for the majority of the school-teachers in that province. What was also significant about the CNTU brief in emphasizing and encouraging universality is that they were also speaking for the public servants of the Quebec government, a group that normally could consider themselves as a minimum risk in so far as unemployment is concerned. From that point of view, their brief was a fairly encouraging one.

As usual, I have wandered from my notes and if I may, Mr. Chairman, I will just try to stick with them here.

Finally, on that point of talking about groups that have not been covered in the past, I think it is well to remind the Committee of their studies and that many groups were left out for historical reasons and for none other. I expect this is very true of hospitals, and to some degree, teachers. The historical reason was not that any pattern indicated they would not need unemployment insurance but that it could create quite a financial burden on recognized employers at the time. Looking back 30 years we find that hospitals were very often charitable institutions run by religious orders, and to expect these religious orders to absorb the unemployment contribution of the employer at the time, was felt to be a tremendous financial burden on the employer. So particular groups of people were excluded. This is the significance of why they were excluded and those reasons are no longer valid in view of the help that hospitals now get from the provincial treasuries and indirectly from the federal government, therefore, the argument that the employer is unfairly treated by universality is hardly valid today although it may have been many years ago.

I had promised to answer a question put by Mr. Knowles, Stanley Knowles, the new Chancellor of one of Canada's leading universities. I congratulate Stan on his new job. I know that his humanitarian instincts will be felt in that university even if some of his bad qualities may not.

## [Interprétation]

ment; d'autres ont dit que les fonds devraient être prélevés sur le revenu général du pays. D'autres groupes encore, peuvent penser pour certaines raisons qu'eux seuls connaissent qu'ils constituent des groupes «à part» et ne font réellement partie du monde du travail, de la population active, qu'ils représentent une profession, possèdent de très bons syndicats et se débrouillent parfaitement bien tout seuls. Eux aussi ont leurs raisons. Mais enfin, si on fait la moyenne de tout cela, d'après les principaux témoignages, il n'en reste pas moins que le principe de l'application universelle est très bien accepté dans son ensemble.

Un des mémoires qui m'a le plus intéressé a été celui que la CSN nous a soumis, il y a une ou deux semaines et qui examinait les positions contradictoires. Je vous rappellerai que la CSN parlait, en général, pour la grande majorité des professeurs de la province du Québec à savoir les professeurs de langue française affiliés à la CSN. Je crois savoir également que des professeurs de langue anglaise, bien que leur opinion ne l'ait pas emporté lors de leur congrès, ont également soumis des mémoires où ils indiquaient qu'ils étaient prêts à accepter ce principe, de l'universalité; la CSN parlait donc au nom de la majorité des professeurs de cette province. Elle insistait, dans son mémoire, sur ce principe de l'application universelle et il est intéressant de noter que, ce faisant, elle parlait également au nom des fonctionnaires du gouvernement du Québec. Ce groupe de travailleurs pourrait normalement se considérer comme au courant d'assez faibles risques de chômage; à ce point de vue-là, le mémoire de la CSN est assez encourageant.

Je me suis, bien entendu, quelque peu éloigné de mon rapport. J'y reviens, si vous le permettez, monsieur le président.

Finalement, à propos des groupes qui n'ont pas été assurés par le passé, il faut peut-être rappeler aux membres du Comité que bon nombre de ces groupes ont été tenus à l'écart pour des raisons purement historiques. Cela a été le cas pour les employés des hôpitaux, par exemple, et même celui des professeurs. La raison historique de ce fait n'est pas qu'il n'y avait aucune indication laissant penser que ces groupes n'auraient jamais besoin de l'assurance-chômage; c'est tout simplement parce qu'on ne voulait pas imposer un fardeau financier supplémentaire à l'employeur. Il y a 30 ans, les hôpitaux étaient souvent des organismes de charité, étaient tenus par des ordres religieux; on pensait, à cette époque, que payer des cotisations d'assurance-chômage représenterait un fardeau financier bien trop lourd pour ces employeurs; on les avait exclus du régime d'assurance-chômage. Ces raisons ne sont plus valables à l'heure actuelle, puisque les hôpitaux reçoivent maintenant des fonds des provinces ou indirectement, du gouvernement fédéral lui-même. Donc, l'argument d'après lequel ce principe de l'universalité pèserait injustement sur l'employeur, n'est plus valable de nos jours, bien qu'il l'ait été il y a plusieurs années.

Je dois répondre à une question posée par M. Knowles, M. Stanley Knowles, nouveau chancelier d'une des plus grandes universités du Canada. Je le félicite d'abord pour son nouveau poste. Je sais que ces instincts humanitaires se feront sentir dans cette université même si certains de ses «mauvaises» qualités ne le font pas.



[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Where do you think I got the first?

**Mr. Mackasey:** We did promise as a result of the question by Mr. Knowles to study the possibility of extending the unemployment insurance concept to self-employed people. As a result of the work being done in the UIC office through their research bureau, we found that the only country in the world with coverage to any extent is the United Kingdom and that is to a very limited extent. It is on a voluntary basis and is subject to something I know that Mr. Knowles does not particularly appreciate, that is, a means test. In order words, in England, as I understand Mr. DesRoches' information, for self-employed people to be covered by unemployment insurance first of all they must voluntarily join and they must probably pay a double feature. Then they can draw it only after being subject to a means test. Nevertheless, we will continue our research in that particular area because the main objection to it, of course, is one of administration and what control, if any, you can have over self-employed people in order that they do not abuse the fund. However, we are trying to find some way and Mr. DesRoches will report back to me at the earliest opportunity on this, so we have not completely closed the door. We must admit that at the moment we cannot find any feasible way of bringing the self-employed people into the plan but that does not mean to say that it is not socially desirable.

I think there are two areas which have perhaps created the greatest degree of controversy. The first one is the question of sickness and maternity benefits in the plan. I do not like to use sickness benefits and maternity benefits because I think this is something that, a cliché almost that we, including the Minister, have fallen into using. We do not pay any sickness benefits and we do not pay pregnancy benefits; we pay unemployment insurance benefits and we simply recognize sickness and pregnancy as legitimate reasons for paying unemployment insurance when, as a result of sickness and pregnancy, earnings are temporarily interrupted. This is nothing more or nothing less than the concept. I think it is good for you people to recall that under the present Act a person who is unemployed on a Monday, establishes his claim or her claim and falls sick on the following Monday is paid unemployment insurance while he or she is sick. All we are saying now is that if you fall sick on the job and because you fall sick on the job you are divorced from your earnings or your earnings are temporarily interrupted we consider this a legitimate reason to pay unemployment insurance.

In the case of pregnancy, I think we are removing an injustice that has existed far too long in this country towards the women in the work force who are, if anything, becoming more and more important to the work force. By including unemployment insurance benefits to this class of workers, we are only doing what other civilized countries did many years ago. We are not breaking new ground; if anything we are just imitating or copying plans that are in force in many other countries of the world and which have, through the years, proven to be very socially desirable.

[Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Où croyez-vous que je les ai acquis?

**M. Mackasey:** Nous avions donc promis, à la suite d'une question de M. Knowles, d'étudier la possibilité d'étendre le régime d'assurance-chômage aux travailleurs indépendants. Les résultats des travaux entrepris par la CAC indiquent que le seul pays qui possède actuellement une protection pour les travailleurs indépendants est le Royaume-Uni et encore, cela n'y est-il fait que d'une façon très limitée. Cela reste entièrement facultatif et dépend d'un facteur que, je le sais, M. Knowles n'apprécie pas tellement: le test des moyens. En d'autres mots, d'après les renseignements que m'a transmis M. DesRoches, l'assurance est tout à fait facultative et volontaire pour ces travailleurs indépendants; ils doivent payer des cotisations doubles et doivent justifier de leurs besoins avant d'obtenir des prestations. Nous continuons néanmoins nos recherches dans ce domaine particulier; l'objection principale que l'on peut y faire, évidemment, est une objection d'ordre administratif. Il reste également à savoir comment on pourra contrôler les travailleurs indépendants, de manière à prévenir les abus. Nous essayons néanmoins de trouver une solution et j'attends les rapports des études entreprises à ce sujet; M. DesRoches doit me les transmettre le plus rapidement possible; nous n'avons pas totalement repoussé cette éventualité. Pour l'instant, nous devons avouer que nous n'avons pas trouvé de moyens réellement valables pour amener les travailleurs indépendants à participer à ce régime, mais cela ne veut pas dire que ça n'est pas souhaitable de le faire, au point de vue social.

Deux domaines ont été à l'origine du plus grand nombre d'opposition. Il s'agit, tout d'abord, des prestations de maladie et de grossesse que nous prévoyons dans le régime. Je n'aime pas ces mots de «prestations de maladie» et «prestations de grossesse». C'est devenu un cliché que nous utilisons. Nous ne payons pas de prestations de maladie, ni de prestations de grossesse. Nous donnons des prestations d'assurance-chômage. Nous reconnaissons tout simplement que la maladie et la grossesse sont des raisons valables qui peuvent amener à toucher des prestations d'assurance-chômage car, les personnes en cause sont, de manière temporaire, privées de leurs revenus habituels. C'est le principe même du régime. Je pense qu'il faut vous rappeler, messieurs, que d'après la loi actuelle, une personne qui est mise au chômage le lundi, demande ses prestations, et tombe malade le lundi suivant, a droit à des prestations pendant qu'elle est malade. Tout ce que nous voulons ajouter, c'est que si quelqu'un tombe malade pendant qu'il travaille, qu'il est mis au chômage, de manière temporaire, à cause de cette maladie, cela soit considéré comme une raison valable et fasse bénéficier l'assuré des prestations de chômage.

Dans le cas de la maternité, il faut mettre fin aux injustices dont ont souffert les femmes enceintes de ce pays, depuis bien trop longtemps. Les femmes représentent une portion de plus en plus importante de la population active. Accorder des prestations d'assurance-chômage à ces personnes, c'est faire ce qui a été réalisé, depuis longtemps, dans bien d'autres pays civilisés. Nous n'innovons nullement; nous ne faisons qu'imiter en cela les régimes qui existent dans bon nombre d'autres pays du

## [Texte]

● 1100

Now, it is obvious that we are going to have objections to these things because these types of things tend to disrupt private industry in certain respects. Up to this moment, of course, it has had this field to itself. But then private industry has the remarkable capacity of surviving each and every time you do such things; to adjust or adopt or improve upon your plan, which is not unfair, but the way I hope it would be. We have hired leading consultants in the field of health insurance or sickness insurance to work with us to see what accommodation can be made with the industry. This does not mean that I personally do not think that regardless of whether we can make accommodation or not this should not go through.

Your White Paper will reflect your views, but I am expressing mine, that the inclusion of this feature is to me socially desirable and very much in tune with the twentieth century and the nineteen seventies; that people who are temporarily without earnings as the result of illness or pregnancy should be entitled to unemployment insurance. I stick with this and I simply say to the private carriers, recognize this fact and come up with alternatives and plans to supplement this, so that with the proper combination of private industry's and our own plan, the worker of Canada will, when he is unemployed as a result of illness, be free of the financial worries and difficulties that have been synonymous with illness in the past.

Now, these are all short-term measures and I do not need to remind you of the provisions of the Canada Pension Plan, which is another piece of legislation of the statute books, and the Quebec Pension Plan that looks after the chronically ill people or the people who are divorced from earnings as the result of disabilities beyond their control, which is not the intention of our Act to provide for, because the Canada Pension Plan will do this quite adequately.

It is conceivable then that the private carriers may eventually come up with a plan that will provide for some assistance, financial assistance for the two-week waiting period that may supplement the Unemployment Insurance Benefit, that may want to provide benefits beyond the 15 weeks that we visualize in our plan. These are all desirable private enterprise projects and I am hoping more and more enlightened employers, by combining unemployment insurance with these types of plans, will be providing some form of guaranteed annual income at least for the workers, or for that segment of society that this Act is limited to. I do not pretend nor can I create the impression that we can go outside our scope—or should we—for other pieces of legislation.

The constitutional problem that has been suggested was well studied by the law officers of the Crown before we ever brought it in, and their conclusion, which is the conclusion I naturally agree with, is that the plan of this scheme of providing unemployment insurance for reasons of illness and maternity falls within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada, being either unemployment insurance per se or necessarily incidental and ancillary to a scheme of such insurance. So I think on

## [Interprétation]

monde et, qui au cours des années, se sont révélés réellement souhaitables au point de vue social.

Il est évident qu'il y aura des objections à ces propositions, car elles tendent à s'opposer aux activités de l'industrie privée dans certains domaines qui lui appartiennent jusqu'à présent. L'industrie privée a une extraordinaire capacité de «survie» et peut s'adapter, quel que soit le régime qu'on lui propose; elle peut même l'améliorer, ce qui est de bonne guerre. Nous avons décidé de faire réaliser une étude par une société privée dans ce domaine de l'assurance maladie, et nous avons décidé de leur demander quelles seraient les dispositions spéciales que l'on pourrait prendre avec l'industrie privée. Cela ne veut pas dire que je pense que l'on ne pourra pas mettre ce régime en œuvre, quelles que soient les arrangements que l'on puisse conclure.

Votre Livre blanc reflétera vos opinions, mais moi, je vous exprime ici les miennes. Je pense que l'introduction des mesures proposées est hautement désirable au point de vue social. Cela s'inscrit parfaitement dans le cadre du 20<sup>e</sup> siècle et des années 70. Les personnes qui perdent leur revenu habituel, de manière temporaire, pour cause de maladie ou de grossesse, doivent pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage. Je m'en tiens à cette opinion et je dis aux assureurs privés: reconnaissez ce fait et présentez nous des solutions de rechange, d'autres régimes pour compléter notre propre régime, si bien que grâce à des dispositions spéciales prises entre l'industrie privée et notre propre régime, les travailleurs du Canada pourront, lorsqu'ils seront en chômage pour cause de maladie ou de grossesse, être tout à fait libérés des soucis financiers, des difficultés financières qui ont toujours accompagné la maladie par le passé.

Ce sont toutes des mesures temporaires car je n'ai pas besoin de vous rappeler les dispositions du régime de pension du Canada qui constitue une de nos autres lois ainsi que celles du régime de rentes du Québec. Les personnes qui sont malades de façon chronique, ou qui ne touchent plus leur revenu habituel à cause d'une maladie ou d'un accident ne dépendent pas de leur volonté, ne sont pas couvertes par notre loi sur l'assurance-chômage; les régimes de pension s'en occupent fort bien.

Il est tout à fait concevable que les assureurs privés viennent nous proposer un régime supplémentaire qui s'appliquera au délai de carence de deux semaines, par exemple ou qui prévoit des prestations après les quinze semaines auxquelles nous nous sommes arrêtés dans notre régime. Tous ces projets de l'entreprise privée sont extrêmement souhaitables, et j'espère que les employeurs avisés seront de plus en plus nombreux qui combineront notre régime avec les régimes privés, dans le but de garantir au travailleur un revenu annuel minimum, ou tout au moins, de le garantir aux personnes concernées par la présente loi. Je ne prétends pas que nous puissions ou nous voulions aller trop loin et dépasser les limites de notre compétence.

Le problème constitutionnel qui a pu être suggéré a également été étudié par les juristes de la couronne avant même que nous ne le posions. La conclusion de ces juristes, conclusion qui est également la mienne, d'ailleurs, est qu'un tel régime qui vise à étendre les prestations d'assurance-chômage aux personnes malades ou enceintes,



## [Text]

that ground, I am quite confident that we are not violating the constitution.

There have been some questions raised that the administrative problems will be beyond the capacity of the unemployment insurance. If anything, my years in the House of Commons have indicated that most people think that the Unemployment Insurance Commission are perhaps overzealous in their ability or have developed to a pretty refined and real ability to control abuses and they suspect they have had as much experience in this field as most of the private carriers have. I am not all concerned that the Unemployment Insurance Commission will not be able to properly control abuses that may flow out of this added feature.

Finally, on that one point, Mr. Chairman, there are plans in the United States that include such features. We have been in touch with these administrators and the various associations they belong to and Mr. DesRoches is quite confident that the policing—I do not like using that word—of this feature against abuse is well within the competence of the Unemployment Insurance Commission without building a huge bureaucracy. This has been the experience of at least some of the states in the United States. So, I think this is a very desirable feature that I hope remains in your recommendation.

The second question that I think has caused as much controversy in the papers, at least has been the subject of much controversy—and I might stick pretty close to my text there—is the question of experience rating. Really, what is experience rating? We are saying, in effect, in the White Paper that eventually the fishermen will be eliminated from the plan. We are also reassuring fishermen that they will be eliminated from the plan only when an alternative plan is devised that meets with their approval and which provides the same type of coverage. But why the focus on fishermen? The focus on fishermen is that most people, many people, including some of the Union briefs, considered that there had been abuse on the plan. It centres on the fact that not only are these people not employees but their ratio of contributions to benefits is such that perhaps it would have to be considered as welfare.

Well, I can make that same argument for many companies. When you look at the input of contributions of companies to Unemployment Insurance in relation to the benefits that they draw out, I can say very well that these companies, from an actuarial point of view, are getting away with, let me say, the type of contribution that is hardly consistent with their record of unemployment.

I have found, for instance, in my studies of the firms, apart from some firms that have very legitimate reasons, that geography or perhaps climatic conditions, Mr. Chairman, still play a part in the lay-off pattern. This is a problem we can discuss. There is something in common with many of the other companies and that is a question that they are very labour-intensive companies that have one thing in common, inefficiency, and if this country of ours is to retain its position in the competitive world we live in today, if we are going to be able to continue to compete in an export market, then more and more of our inefficient industries must rationalize their operations. This means that an industry like the shoe industry, the textile industry—I am just picking names of industries

## [Interpretation]

relève tout à fait de la compétence législative du Parlement du Canada, qu'il soit confié à l'assurance-chômage elle-même ou à un régime d'assurance. Sur ce point là, donc, nous ne violons absolument pas la constitution.

On a pu dire évidemment, que les problèmes administratifs dépasseraient les capacités de l'assurance-chômage. Mon expérience à la Chambre des communes me fait croire que la plupart des gens pensent que la commission d'assurance-chômage fait beaucoup de zèle et a mis au point une méthode très efficace et très au point permettant de contrôler les abus; elle a donc, dans ce domaine, une expérience aussi vaste que celle des assureurs privés.

Je pense pour moi, qu'elle sera tout à fait capable de contrôler tous les abus possibles qui pourront naître de ces nouvelles dispositions supplémentaires.

Pour terminer, monsieur le président, je désire dire qu'il y a des régimes aux États-Unis qui comportent de telles dispositions. Nous avons contacté ces administrateurs, et les divers organismes auxquels ils appartiennent, et M. DesRoches pense bien que la mise au point d'une politique de «réduction des abus» (je n'aime pas beaucoup cette expression) sera tout à fait du ressort de la C.A.C. sans que cela nécessite pour autant la création d'une énorme bureaucratie. C'est du moins ce que l'expérience de certains états des E-U démontre. Je pense donc que ces dispositions sont tout à fait désirables et j'espère que vous les conserverez dans vos recommandations.

La deuxième question qui, à mon avis, a causé autant d'objections, qui a été l'objet de nombreuses controverses, (je m'en tiendrai à mon texte, dans ce domaine) est le problème de la tarification selon l'expérience. Qu'est ce que la tarification selon l'expérience? Nous disons, en effet, dans le Livre blanc, que les pêcheurs ne seront pas couverts par ce régime. Mais nous tenons à rassurer les pêcheurs: ils ne seront exclus du régime que lorsqu'un régime de rechange aura été mis au point, qui aura reçu leur approbation et qui leur assurera la même sorte d'assurance. Pourquoi donc parler des pêcheurs? Parce que bien des gens (y compris certains syndicats, comme les mémoires l'ont révélé) considèrent qu'il y a eu des abus commis, par ces gens-là, dans notre régime. Les objections tiennent essentiellement au fait que non seulement, les pêcheurs ne sont pas réellement des employés, mais aussi que leur taux de contribution a été si faible que l'on pouvait considérer que les prestations qu'on leur accordait étaient plutôt des prestations de bien-être.

Je peux dire la même chose au sujet de bien d'autres compagnies. Si l'on compare les contributions qu'elles font à la caisse d'assurance-chômage aux prestations qu'elles en retirent, je peux dire sans me tromper que ces compagnies, du moins au point de vue des archives, payent des cotisations qui n'ont aucun rapport avec leur taux de chômage.

J'ai pu voir, au cours des études que j'ai réalisées au sujet de ces compagnies, qu'à part certains cas précis, les conditions géographiques ou climatiques, monsieur le président, influencent beaucoup leur schéma de mise à pied. Voilà un problème dont nous pouvons discuter. Ces compagnies ont quelque chose en commun avec de très nombreuses autres compagnies, c'est l'inefficacité. Si notre pays désire conserver sa position actuelle dans le monde compétitif dans lequel nous vivons aujourd'hui, si nous voulons continuer à être compétitifs sur les marchés

## [Texte]

off the top of my head—if they are going to compete with foreign competitors and not hide behind high tariff walls, then these industries must rationalize, which means they must reduce their work force and compensate by a higher degree of automation.

Now, the question of what we do with the reduced work force is another social problem that we will look after. When these industries become rationalized, the pattern of stability within that industry of lay-offs should be such that there is no fear of any penalties such as that which the merit rating may at the present moment impose upon them. What we are really saying to an industry like the shoe industry or the textile industry is to rationalize. In other words, rebuild your factories and we will help to finance your new looms. The Auto Pact is a good example. This will reduce the number of people in your industry but at least you will be able to compete in the future and thus whole industries will not just fade out of existence within the Canadian pattern for too long.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Tell us about the text book industry.

**Mr. Mackasey:** Well, this is another type of problem. That is not a question of rationalization; that is a question, I think, that we have had for another reason, Mr. Knowles, but there is, I think, in what I am saying, an element of truth, that we have many industries in Canada that need to be rationalized, that you cannot expect the shoe industry, the textile industry and other industries to survive on low wages, just by high labour content, and compete successfully much longer with competitors around the world who use more sophisticated methods, more automated methods and take advantage of technological change to compete very successfully here in Canada.

• 1110

Yet our answer to that will have to be more and more rationalization in the future in certain industries. In so doing, the success will be the stability of the work force and this will reduce the cyclical pattern in these industries of high employment and high unemployment. When and if this takes place, experience rating will no longer be a penalty to these industries.

Now one thing I think we have perhaps lost track of is that we do not intend to implement experience rating fully for at least five years, is that right, Mr. DesRoches?

**Mr. J. M. DesRoches (Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission):** Three years, 1976.

**Mr. Mackasey:** It is not something that is going to happen next week. It gives us a long lead period in which to make the adjustments that are necessary. There has been a case made in some industries: the retail industry is one—that impressed me, the hiring of part-

## [Interprétation]

extérieurs, il faut que, de plus en plus, ces industries inefficaces rationalisent leur fonctionnement et leur administration. Cela veut dire, par exemple, que des industries comme celle de la chaussure, du textile, je cite les exemples qui me viennent à l'esprit, si elles désirent rester en compétition avec les compagnies étrangères et ne pas se protéger derrière des droits de douane trop élevés, devront se rationaliser, réduire leurs effectifs et compenser cela par un degré d'automatisation de plus en plus élevé.

Évidemment, savoir quoi faire des ouvriers ainsi mis au chômage, est un autre problème social que nous devons résoudre. Si l'industrie se rationalise, le schéma de stabilité en ce qui concerne les mises à pied devrait être tel qu'il n'existera plus aucune crainte de pénalisation, plus aucune crainte du genre de celle que la tarification fondée sur l'expérience peut leur imposer aujourd'hui. Nous demandons à une industrie comme celle de la chaussure ou du textile, de se rationaliser, de reconstruire ses usines; nous l'aiderons à financer tout cela. Le pacte de l'automobile constitue un bon exemple. Évidemment, ces industries seront obligées de réduire leur personnel mais cela les rendra plus compétitives pour l'avenir et évitera peut-être qu'elles ne disparaissent du marché canadien.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Parlez-nous donc de l'industrie des livres.

**M. Mackasey:** Il s'agit là d'un autre problème. Dans ce cas précis, il ne s'agit pas de rationalisation, M. Knowles. Mais ce que je viens de dire comporte pourtant des éléments de vérité; il y a de très nombreuses industries au Canada qui ont besoin d'être rationalisées; on ne peut pas s'attendre à ce que l'industrie de la chaussure ou du textile survive en payant des salaires très bas, et restent encore longtemps en compétition avec leurs concurrents mondiaux qui utilisent des techniques bien plus avancées, et des procédés bien plus automatiques et qui tirent parti de tous les progrès technologiques pour rivaliser avec succès sur les marchés canadiens.

Pour cela, il faut que ces industries se rationalisent de plus en plus à l'avenir. Ainsi, le succès sera tout simplement la stabilité de la population active, cela permettra de diminuer le nombre des entreprises ayant un taux d'emploi très fort, puis un taux de chômage élevé. Dans ce cas-là, la tarification selon l'expérience ne pénalisera plus ces industries.

Nous ne mettrons pas en vigueur la tarification selon l'expérience avant au moins cinq ans. N'est-ce pas, monsieur DesRoches?

**M. DesRoches (commissaire en chef de la Commission de l'assurance-chômage):** Dans trois ans.

**M. Mackasey:** Ça n'arrivera pas la semaine prochaine. Nous aurons suffisamment de temps pour faire les ajustements nécessaires. Par exemple, dans les industries de détail, on engage des employés à temps partiel pour certaines périodes de l'année, Noël etc..., à l'époque où



## [Text]

time help at predictable periods in the year, such as Christmas and Easter, when the retail stores hire a large number of temporary help. This certainly should not be used to penalize them in the experience rating. However, I think the experience rating is a very desirable feature of this thing, particularly in the light of my concept of the future—the rationalization of inefficient industries which make up the bulk of the people who would be terrified of merit rating.

I can not forget the fact that until you introduce experience rating into unemployment insurance, you are asking manufacturing companies with very stable lay-off patterns to supplement or subsidize the more inefficient industries. This is getting away from the very insurance concept that employers have pleaded with us for years to get back to. You can not have it both ways. I do want to emphasize for those who are a little apprehensive about experience rating that this thing is something to be phased in and would not be fully operative until 1976. There is ample time for the whole area of experience rating to be dealt with in depth by a committee perhaps established for that purpose made up of employers, labour people, and parliamentarians, and the UIC and so forth. Rather than dismiss it out of hand, I think we should understand that even if it was accepted without qualification by the Committee, it will not be in effect until 1976, which gives us five years to be realistic about its effects or to make sure that its effects do not penalize any innocent employer who for reasons truly beyond his control would suffer.

I think that from some of the speeches I have read of employer groups around the country who have been congratulating themselves in recent weeks—I do not want to be specific as to which group made such a speech—they have pointed with pride at the improvement in their own group in stabilizing the lay off patterns. They have shown themselves to be great humanitarians, and they have shown that they can with the right provocation or right incentive stabilize their industry and spread out their work in such a way that there is a reduction in the lay off pattern.

I cannot get over-excited about any of the arguments I have heard so far against experience rating, other than to say that I have been impressed by some of the briefs that point out that there are some groups of employers who have a legitimate concern. I think that can be met by approaching their problem in a rather realistic way, analysing it and so designing it in such a way that retail outlets like Eaton's, Simpson's, Morgan's and all the others who hire added staff at particular times of the year will not be penalized as a result of their willingness to take on added staff at these times.

In short, only industries that experience abnormally high lay offs in comparison to the average for all employers will be affected, and these industries, as I say, usually reflect some inefficiency. Consequently, while other agencies of the government and the industry concerned are seeking a plan for rationalization in that industry it would still be necessary to provide for the displaced workers. It is logical that the short term cost be borne by the establishment in question while the longer term problem is shared by both the government and the industry.

## [Interpretation]

les magasins de détail ont besoin davantage d'aide. Cette tarification fondée sur l'expérience n'est pas là pour les pénaliser, selon moi tout au moins, puisque je crois que les entreprises seront de plus en plus rationnelles. Tant que l'on n'introduit pas la tarification selon l'expérience dans l'assurance-chômage, on demande à certaines manufactures qui ont des taux d'emploi tout à fait stables de fournir en quelque sorte des subsides à d'autres industries. Les employeurs, nous ont demandé depuis des années de remédier à cela. Je désire donc insister sur le fait que la tarification fondée sur l'expérience ne sera pas pleinement en vigueur avant 1976, que chacun se rassure, et donc on aura tout le temps de l'étudier en profondeur et même d'établir un comité spécial composé d'employeurs, de travailleurs et de parlementaires, etc..., chargé d'étudier la question. Plutôt que de laisser tomber complètement cette proposition, je pense qu'il vaudrait mieux la conserver vu qu'elle ne sera pas en vigueur avant 1976, ce qui nous laisse encore 5 ans pour l'étudier et nous assurer qu'en fait elle ne servira pas à pénaliser un employeur qui pour des raisons échappant à son contrôle, pourrait en souffrir.

D'après des discours que j'ai lus provenant de certains groupes d'employeurs que je ne nommerai pas, ceux-ci sont très fiers d'avoir quelque peu réduit les mises à pied. Ils se sont montrés très généreux et, grâce à des stimulants, ont réussi à diminuer les mises à pied dans leur industrie.

Je ne veux pas parler de tout ce que j'ai entendu contre la cote selon l'expérience, mais j'ai lu certains mémoires dans lesquels les employeurs étaient quelque peu inquiets, avec raison, d'ailleurs. Je crois que l'on pourrait surmonter ces difficultés en étudiant les problèmes de façon réaliste, en les analysant etc... Des magasins comme Eaton's, Simpson's, Morgan's, et tous ceux qui engagent du personnel supplémentaire aux périodes de pointe n'en seront pas pénalisés.

Bref, seules les industries qui auront des mises à pied très élevées par rapport à la moyenne générale, seront affectées par la tarification selon l'expérience car elles sont inefficaces. Les organismes gouvernementaux, les industries concernées cherchent à se rationaliser et il sera nécessaire d'établir des dispositions pour les travailleurs déplacés. Il est normal que l'établissement en question supporte les frais à court terme et que les dépenses à long terme soient à la charge du gouvernement. C'est exactement le rapport qui existe entre la cote selon l'expérience et la rationalisation des industries. Il faut qu'une industrie devienne efficace même si elle doit réduire le nombre de ses employés. Dans l'industrie automobile on a réduit le nombre des employés grâce à un système de prestations temporaires. A court terme cependant, les industries non rationnelles doivent payer leur part et j'espère que la tarification selon l'expérience sera maintenue.

En d'autre termes, les industries qui ont de fortes mises à pied devront se rationaliser et seront sur le même pied que les grandes industries, les entreprises bien établies etc...

D'autre part, cela pourrait être injuste envers de nombreuses personnes, des employeurs et des employés des provinces et du gouvernement fédéral qui vont être introduits dans le régime et qui ont un taux de chômage très

## [Texte]

This is exactly the relationship between experience rating and rationalization of an inefficient industry. Over the long haul, we will take that inefficient industry and we will make it efficient, even if it means reduction in numbers of people. The reduction in numbers of people in the auto pact was handled by a transitional system of benefits. However, in the short haul the inefficient industries must expect to pay their fair share of the contributions and hence I am hoping that this experience rating will remain. Again it is the choice of the committee. I think in other words, these inefficient industries will eventually, with rationalization, have a normal type of lay off pattern that is synonymous perhaps with the large industries, the well-established firms we are all aware of.

Secondly, to get away from experience rating, it would perhaps be unfair to many of the new people coming into the groups, many of the new employers like provinces and public servants which admittedly have a very low rate of lay off, because if you eliminate merit rating you are going to have to compensate. One thing that I should mention here is that this whole plan has been designed to provide as much benefit in as many areas as possible and still be realistic insofar as costs are concerned. Every modification that we make, and you are entitled to make them, will reflect itself in the cost of the plan to the employer and employee, and that is not to be forgotten.

The other area that has been criticized is the low eligibility requirement, and that again is a matter of judgment. Some people say eight weeks is too few, others say it should be paid from the point one, some people say there should not be a two-week waiting period, other people say there should be a one-week waiting period. It is all a matter of judgment. It has to be weighed in the light of what we are trying to do. We do know, however, that the present law which says that you must have 30 weeks of contributions in the last two years, eight of which were in the last 52 weeks and which a lot of people think are extremely generous, still prevent hundreds of thousands of workers from ever being eligible for unemployment insurance. The youngster coming into the work force for the first time has got to be two years in the work force before he can be eligible for unemployment insurance. We are proposing to change that by reducing the eligibility period to eight weeks. It could be 10 weeks, or 12 weeks depending on what other changes you want to make, but the fundamental philosophy that I am interested is that access to the work force or to the unemployment insurance plan be as short a period as possible from the moment you first enter the work force, from the day you leave school. You should not have to wait around for two years on the street corners hoping to round up enough stamps to be finally eligible for unemployment insurance. That is one of the social injustices that we have removed with this eight week concept I would not want to stray from that if I could help it.

I have got a little note here on an appeal system. We have not said very much before the Committee about an appeal system for unemployment insurance. The reason that none of the white papers have dwelled on the appeal system is that I think in their heart the unions, certainly those I spoke to, and employers with few exceptions have felt that the present appeal system has been very adequate. I think you are all aware of the baseball terminology, we have referees and umpires and everything

## [Interprétation]

faible, car si on élimine la cote sur l'expérience, il faut alors compenser les mises à pied d'une façon ou d'une autre. Tout le régime a été prévu pour que des prestations soient versées dans tous les domaines et pour que les frais restent néanmoins raisonnables. Si l'on fait une modification quelconque, d'ailleurs vous avez le droit, cette modification se reflétera dans le coût payé par les employeurs et par les employés. Il ne faut pas oublier cela.

Il y a une autre question qui a été critiquée, l'adoucissement des conditions d'admissibilité. Là encore, c'est une question d'opinion. Certaines personnes disent que huit semaines sont insuffisantes, d'autres qu'il ne devrait pas y avoir deux semaines de délai de carence, mais une semaine, mais c'est une question d'opinion. Il faut peser sa décision et voir ce que l'on veut faire. Nous savons qu'à l'heure actuelle, la loi veut qu'il y ait eu 30 semaines de cotisations au cours des deux dernières années, dont huit au cours des 52 dernières semaines certaines personnes trouvent que cela est très généreux. Cependant, il y a des centaines de milliers de travailleurs qui ne peuvent pas bénéficier de l'assurance-chômage. Les personnes qui commencent à travailler doivent appartenir pendant deux ans à la population active avant de pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage. Nous voulons changer cela en réduisant la période d'admissibilité à 8 semaines. Ça pourrait être 10 semaines ou 12 semaines, ça dépend de la modification que vous voulez apporter, mais fondamentalement, nous voulons que l'accès au régime d'assurance-chômage soit plus facile et que la période d'admissibilité soit aussi courte que possible. La personne qui quitte l'école ne doit pas devoir attendre deux ans de travail avant de pouvoir bénéficier du régime d'assurance-chômage. Il y a là une injustice sociale que nous voulons supprimer, et je suis convaincu de cela.

Maintenant, j'ai quelque chose à dire au sujet des appels. On a dit peu de choses au Comité à propos des appels en matière d'assurance-chômage. Je dirais que c'est parce que les syndicats et les employeurs pensent que le système d'appel actuel est très bien adapté. Vous connaissez tous les termes de baseball employés, on parle d'arbitre, de juge, etc... mais le fait est là. Il y a des dispositions très larges, en vertu de la loi actuelle, qui permettent l'appel. Chaque député reçoit des plaintes de la part des chômeurs. J'ai reçu de nombreuses lettres des députés au sujet de travailleurs, demandant à faire appel sur des décisions prises en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage. M. DesRoches et ses employés sont ensuite chargés d'étudier cela, et nous ne devons pas oublier que cette deuxième étude a souvent aidé les chômeurs.



[Text]

else, but the fact still remains that there are very ample provisions under the present Act for appeal. I think every member of Parliament is an additional advocate of the unemployed. Every week I receive many letters from all members of the House appealing a decision of the Unemployment Insurance Commission against a decision. This in turn is always sent on to Mr. DesRoches and his staff for a second look. I think that most of you here know that sometimes that second look has worked to the advantage of the unemployed people.

● 1120

However, we again have to realize that we also have the employer to consider, who contributes as much as the employee and under the new plan will be contributing a little more. In the light of that fact, I think one improvement we would like to make is to give the employer a little more right of appeal. He is entitled to some appeal, and we should encourage the employers to participate a little more in the administration of the program. However, I certainly do not want to see us ever get to the point where employers block social improvements in this country simply because they have to pay for it uniquely—they do not—and this is why I like the concept of the present plan where contributions are borne almost equally between employee and employer and, once we get to a certain level, exclusively by the government.

In the United States in some areas employers tend to block any improvements in the plan because they pay the total cost of the scheme and that is my answer to some white papers that say the employers should pay it all. Well, if the employers pay it all you can expect the employers to look at every single, individual claim to make sure that no error in judgement is made on behalf of the claimant. We do not want that kind of plan in Canada—at least I do not. This is one of the overriding factors for the employee contribution.

There have been very eloquent contributions that have been very persuasive. However, the Unemployment Insurance Act is not a substitute for guaranteed annual income—it was never intended to be, it cannot be and constitutionally it is not its role. If you had a guaranteed annual income tomorrow, setting a poverty line of \$2,500 or \$3,000 or \$3,500 or \$4,000—whatever the experts would determine; no matter what it is, Mr. Knowles would say it is too low—but whatever it is, we would always need an unemployment insurance plan for those people in the work force who are temporarily divorced from earnings, whether they are earning \$10,000, \$12,000 or \$15,000; they would hardly be eligible for guaranteed annual income. Their standard of living and their day-to-day expenses are such that they need some form of income, like anybody else.; Therefore, if you brought in a guaranteed annual income tomorrow, this would not eliminate unemployment insurance. Unemployment Insurance is a completely different thing. There is no use in people saying, "If you are going to improve the unemployment insurance plan you are detracting from the day when the guaranteed annual income will be a reality." On the contrary; I think when and if a guaranteed annual income comes into this country or any other country it is going to take into

[Interpretation]

Il nous faut aussi tenir compte des employeurs qui paient des cotisations beaucoup plus élevées que les employés et qui, en vertu du nouveau régime, vont cotiser encore un peu plus. Donc, nous voudrions améliorer cela et donner aux employeurs un droit d'appel un peu plus large. Nous devrions encourager les employeurs à participer un plus plus à l'administration du programme. Je ne veux pas cependant que les employeurs puissent bloquer en quelque sorte les améliorations sociales simplement parce qu'il leur faut payer. Selon le régime actuel, les cotisations seront versées par les employés et par les employeurs et lorsqu'on arrive à un certain niveau, par le gouvernement.

Aux États-Unis, dans certains domaines, les employeurs ont tendance à bloquer toutes les améliorations qu'on pourrait apporter au régime parce que ce sont eux qui paient tous les frais du régime et c'est ce que je répondrais à certaines personnes qui disent que les employeurs doivent tout payer. Si l'employeur paie tout, il faut s'attendre à ce qu'il étudie toutes les réclamations individuelles afin d'être sûr qu'il n'y a pas eu d'erreur quelque part. Nous ne voulons pas donner ce genre de contrôle aux employeurs. C'est pourquoi il faut que l'employé contribue lui aussi au financement du régime.

On a beaucoup parlé du revenu annuel garanti dans de nombreux mémoires. Certains ont été très convaincants, très persuasifs, mais la Loi sur l'assurance-chômage ne vient pas remplacer le revenu annuel garanti. Constitutionnellement c'est absolument impossible et ce n'est pas à elle de s'en occuper. Si demain il y avait un revenu annuel garanti et que l'on fixait le seuil de pauvreté à \$2,500 à \$3,000, \$3,500 ou à \$4,000, quel que soit le chiffre que fixent les experts—M. Knowles dirait que ce chiffre est trop bas—mais quel que soit le chiffre, si demain nous avions un revenu annuel garanti, il nous faudrait toujours un régime d'assurance-chômage parce que certaines personnes appartiennent à la population active et perdent néanmoins leur revenu, quel qu'il soit. Leur niveau de vie, leurs frais journaliers sont tels qu'il leur faut un revenu quelconque.

Même s'il y avait donc demain un revenu annuel garanti, cela n'éliminerait pas l'assurance-chômage. C'est une chose complètement différente. Ce n'est pas la peine que les gens disent «en améliorant le régime d'assurance-chômage, on retarde le jour où le revenu annuel garanti sera une réalité». Au contraire, je crois que lorsque le revenu annuel garanti sera instauré en ce pays, tout comme dans un autre pays, cela voudra dire qu'on tient compte des revenus des gens et si notre régime fonctionne bien, cela pourrait peut-être rapprocher au con-

## [Texte]

consideration incomes of people, and if our plan works to advantage it may help to speed up the day when a guaranteed annual income becomes a reality—not impede it—because it would reduce the rather astronomical costs which a guaranteed annual income could without certain brakes, result in this terrible strain on the taxpayer.

The costs of a guaranteed annual income can be rather substantial. Through unemployment insurance I think we would at least be providing income to people for short periods of time and this would be taken into consideration in any master plan that may be devised one of these days. Much as I sympathize, we will say, with the Canadian Welfare Council and people who are genuinely concerned with general misery and welfare and all the problems, I must repeat that we cannot and do not intend to deviate from the insurance concept here. We do not have the right under the Constitution and this is not the proper medium for a guaranteed annual income. All we are trying to do is upgrade and update the present legislation to make it more than just a cheque-issuing instrument and also to help improve the lot of people.

We cannot by any stretch of the imagination pretend that we are a substitute for the guaranteed annual income—nor do we want to be considered as that. I am saying, however, that in those cases where enlightened employers might supplement unemployment insurance through subbenefits, supplementary unemployment insurance benefits, as does exist in many industries today, to supplement unemployment insurance paid to sick people and people on maternity leave by providing income for the first two weeks by increasing or topping off to some degree the unemployment insurance benefits or by extending the 15 weeks, that at least is providing some semblance of a guaranteed annual income for certain groups of Canadians, that group being a recognized member of the work force. This, I think is socially desirable but beyond that we cannot broaden the scope and that is something that should be understood here.

The question of interviews has come up, and I had better put my glasses on when I look at that one. The Committee has, I think—and I am going to talk about it a little later—made some very, very good suggestions which already I am prepared to tell you that I am prepared to accept. The interviews are not intended to be a policing action. They are intended, primarily, to acquaint Canadians with their rights as Canadians. I visualize, at the outset, a Canadian sitting down with a well-trained representative of the Canadian government and being made fully aware of his rights as a Canadian, what plans exist, where he can get help beyond the unemployment insurance.

It is amazing how many people do not know what is available—hence the need, perhaps, in some provinces for an ombudsman and this type of socially-desirable instrument, but there are too many Canadians that do not know what pieces of social legislation are at their disposal.

I have had cases, and cases and cases as a member of Parliament, of widows coming in with four and five children, working as waitresses, earning \$52 and \$53 a week and saying, "Mr. Mackasey, I am tired out. After paying a baby-sitter and the rest of it, I do not know how I can continue. I do not know what I am going to do. I am

## [Interprétation]

traire la date à laquelle le revenu annuel garanti serait établi, car les frais de ce système seraient moins élevés.

Les frais de revenu annuel garanti seraient très élevés pour tous les contribuables mais je crois que, grâce à l'assurance-chômage, on donnerait au moins un certain revenu à des personnes qui perdent leur travail pendant une brève période pour une raison ou pour une autre. Le Conseil de bien être fait un excellent travail, je m'intéresse beaucoup à tous les organismes qui s'occupent de bien-être et cherchent à atténuer la pauvreté; mais je ne veux pas que nous déviions ici de l'idée de l'assurance-chômage. Nous ne pouvons pas nous occuper, sur le plan constitutionnel, du revenu annuel garanti. Nous essayons simplement de remettre à jour la loi actuelle sur l'assurance-chômage et d'aider de nombreuses personnes à améliorer leur sort. Il n'est pas question que l'assurance-chômage vienne remplacer le revenu annuel garanti, je ne suis pas du tout d'accord avec cela. Dans certains cas les employeurs peuvent venir compléter, grâce à des prestations différentes, le régime gouvernemental d'assurance-chômage, comme cela existe dans de nombreuses industries aujourd'hui, en versant des prestations supplémentaires aux personnes malades ou aux femmes enceintes, par exemple en leur versant quelque chose au cours des deux premières semaines ou en étendant la période des 15 semaines. Ce serait pratiquement un revenu annuel garanti pour certains groupes de Canadiens. Cela est tout à fait souhaitable sur le plan social mais il nous est impossible d'élargir encore le programme de l'assurance-chômage.

Je crois que le Comité, je vais en parler un peu plus tard, a beaucoup parlé des entrevues. Il a fait certaines propositions excellentes que je suis prêt à accepter. Les entrevues ne vont pas du tout être une forme de contrôle. Tout d'abord, elles doivent aider les Canadiens et à leur faire connaître leurs droits. Je vois très bien un Canadien écoutant un représentant du gouvernement bien informé lui disant où il peut se faire aider, quels sont ses droits et les programmes existants.

Il y a trop de Canadiens qui ne savent pas ce qui est prévu pour eux dans la loi, ce qui est mis à leur disposition. J'ai entendu je ne sais combien de veuves qui, avec 4 ou 5 enfants, gagnent \$52 ou \$53 par semaine, et me disent qu'après avoir payé la garde d'enfants, elles ne savent pas comment continuer à vivre, elles ne savent pas quoi faire et qu'elles sont épuisées physiquement. Je leur dis qu'elles ont droit au régime d'assistance du Canada ou aux prestations de veuves et qu'elles auraient ainsi plus d'argent qu'en travaillant comme serveuse et en payant une garde d'enfants. Elle n'hésitera plus alors à tirer du Régime tous les avantages auxquels elle a droit. Simplement, elle ne savait pas à quoi elle avait droit. Ce n'est pas une question de fierté, les personnes ont droit à cette assistance; elles paient pour ça.

Dans nos entrevues, nous tenterons d'indiquer aux gens ce qui leur convient le mieux. C'est vrai pour les anciens combattants et les personnes à leur charge, pour les aveugles, pour les invalides. Beaucoup de personnes comprennent mal le régime de pensions du Canada et les dispositions pour les invalides, pour les personnes malades à long terme, pour les personnes qui deviennent aveugles à un certain âge et perdent leur emploi. Il faut qu'elles connaissent tous les avantages que la main-d'œuvre, par exemple, peut leur donner, les prêts de mobilité,



*[Text]*

physically tired out." You then sit down with that lady and you say, "You know, you would earn more money under the Canada Assistance Plan which you are entitled to, or Widows Benefits—these types of things—than trying to do what you are doing, working as a waitress for \$50 a week on a minimum wage, pay a baby sitter and all the rest of it." When acquainted with these things there was no hesitation on that lady's part to take complete advantage of the plans that are available. The only thing is, she did not know they were available. It was not a question of pride or anything else. It is something they are entitled to; they pay for it through taxes.

I had visualized that in our interviews we would try to acquaint people with what is best for them. This is true of veterans and veterans' dependents. It is true of the blind and the disabled. There are a lot of people who do not fully understand the Canada Pension Plan and some of the provisions in that plan for disabled people, people who are disabled perhaps from going blind in their middle age, things of this nature, as well, of course, as being made aware of all the advantages of the various Manpower facilities which are growing every day as the Manpower develops into maturity.

Mobility grants—we visualize sitting down and finding out why a man is chronically unemployed, remind him that if he goes to Manpower perhaps mobility is the answer if he is not tied down to his community by various reasons beyond his control. Not everybody will be sent to Manpower, but everybody through criteria established by Manpower, I would imagine, could be directed to Manpower—only to help the person. However, there is the gnawing fear in the minds of some people that these interviews could deteriorate into an abuse or into a policing action and so, out of your discussions has come the realization that we must divorce the two somehow.

• 1130

I think that Mr. DesRoches has already explored the feasibility of having these interviews divorced from each other. In other words, the alleviative features of the interview will be done by one person. The normal function of the Unemployment Insurance Commission is to make sure that claimants are ready, willing and able to work, and which is a very legitimate function, will be done by somebody else—certainly not in the same interview because this is not some camouflaged way of policing the claimants. We have a right to protect the people's money however; that is one of our responsibilities.

That came out of your hearings and it is something that I think Mr. DesRoches is prepared to do. Because Hamilton is always very dear in our hearts, for reasons that are hard to explain, we are conducting a study in that area to test the viability of our proposed program in detail. The plan is just beginning, Mr. Alexander. The initial results indicate a very favourable acceptance. As it progresses, and if you do not mind, we would like to fill you in on exactly how the plan is coming along and what pitfalls, if any, are developing. From what I gather from Mr. DesRoches, however, the plan is having a very favourable acceptance. We are reviewing it, we are amending it, and we are trying to improve the degree of service to the claimant. Hamilton happens to be one of the areas that is being tested at the moment.

*[Interpretation]*

etc. . . . On peut trouver pourquoi un homme est chômeur en permanence et lui rappeler que les prêts de mobilité accordés par la Main-d'œuvre pourraient l'aider s'il est prêt à quitter sa localité. Tout le monde ne sera pas envoyé à la Main-d'œuvre mais de nombreuses personnes pourront être envoyées au Centre de main-d'œuvre du Canada et être aidées. Certaines personnes craignent que ces entrevues entraînent des abus ou servent de contrôle en quelque sorte. Nous devons veiller à cela; vous en avez discuté, d'ailleurs.

Monsieur DesRoches a vu que ces entrevues pouvaient être séparées. Une personne s'occupera de réconforter le chômeur et de l'aider. D'autre part, l'Assurance-chômage doit s'assurer que le requérant est capable et désireux de travailler; cela sera fait par une autre personne, au cours d'une autre entrevue. Ce n'est pas une façon camouflée de contrôler les requérants; nous avons le droit de protéger les revenus des personnes et des travailleurs, c'est l'une de nos responsabilités.

Vous avez proposé cela et M. DesRoches est prêt à le faire. Nous avons entrepris une étude dans ce domaine afin de voir si le programme que nous proposons est vraiment valable et les premiers résultats indiquent que le programme a été assez généralement accepté. Au fur et à mesure, si vous le désirez, nous vous dirons comment le régime va être instauré, comment il va se présenter. Selon M. DesRoches, le régime est assez bien accepté; nous sommes en train de l'étudier, de le remanier, d'améliorer les services qui vont être dispensés aux requérants et certaines parties du régime sont mises à l'essai à l'heure actuelle.

## [Texte]

**Mr. Alexander:** I am glad you are taking Hamilton in on some consideration; we do not seem to be able to get any money, we seem to be a third cousin in that respect.

**Mr. Mackasey:** It is not because you are not very persuasive. It may be because there is no money.

**Mr. Alexander:** We try our best, Mr. Minister.

**Mr. Mackasey:** That is another thing.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** When is the Minister of National Health and Welfare coming in?

**Mr. Alexander:** I guess he will be in soon.

**Mr. Mackasey:** One of these days.

Now, I want to make it very clear that we are not trying to duplicate the Canada Manpower Centre services. They know what they are doing and they do it well. We know what we are doing and I like to think Mr. DesRoches does it well. What we are trying to do is remind Canadians that government departments do not work in isolation, that there has got to be a maximum of co-ordination. Canadians turn to us first because unemployment insurance is the first place you go to when you are unemployed. All we are trying to do is direct people to the right office, to the right sources to help them.

We know what we can do for them. We can make certain they get the money they are entitled to. In directing them to Manpower, however, we are not duplicating services. We are sending people to Manpower on a criteria developed with Manpower. It is up to Manpower to determine whether we are using the criteria successfully, whether we are sending the right people to them, and it is up to Manpower to do things for these people when they get there. So there is no duplication of effort here. In fact there is a very good relationship between Manpower and the Unemployment Insurance Commission. It is getting better all the time.

We are also working constantly and will continue to work constantly with the trade unions, with employers' groups, with welfare organizations, always to try and make our service more compatible with theirs and prevent overlapping and, at the same time, eliminate gaps. I do not think that this is unconstitutional in any way.

**Mr. Chairman,** I know I have rambled on to some extent. I do not often have that opportunity these days. However, I do not want to leave the Committee with the impression that the Minister is inflexible. The White Paper is a 'white paper' and in your recommendations you are entitled—I know the degree of independence on Committees—to come up with your own conclusions. I just want to remind you that we have tried to present you with a balanced package. Any changes of substance that you make are bound to be reflected in rates. This is important.

Also, I want to suggest to the Committee members that as a result of hearings of some of the witnesses who appeared before it, I have already instructed the Department to make significant changes in the three following areas. One, to separate the benefit control and counselling functions. This is what I have already touched on. That is, to ensure that the interviewer will not be both coun-

## [Interprétation]

**M. Alexander:** Vous tenez compte d'Hamilton, j'en suis heureux; nous ne semblons pas être en mesure d'obtenir de l'argent.

**M. Mackasey:** Ce n'est pas parce que vous n'êtes pas assez convaincant; il n'y a pas d'argent c'est tout.

**M. Alexander:** Nous faisons de notre mieux, monsieur le ministre.

**M. Mackasey:** C'est autre chose.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Quand le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social doit-il venir?

**M. Alexander:** Bientôt, je crois.

**M. Mackasey:** Un de ces jours. Je tiens à le répéter nous ne voulons pas créer de nouveaux services de main-d'œuvre. Les centres de main-d'œuvre du Canada savent ce qu'ils ont à faire et le font bien. Nous savons ce que nous faisons et M. DesRoches s'en acquitte très bien. Nous voulons rappeler aux Canadiens que les ministères collaborent et nous voulons qu'il y ait un maximum de coopération. Les Canadiens s'adressent d'abord à l'assurance-chômage en cas de nécessité. Ce qu'il nous faut faire, c'est diriger les gens au bureau approprié, là où ils seront aidés.

Nous savons très bien que nous pouvons leur être utiles, pour qu'ils reçoivent les prestations qu'ils méritent mais en les dirigeant à la Main-d'œuvre, il ne s'agit pas de faire double emploi. Nous les envoyons à la Main-d'œuvre, selon des critères établis par la main-d'œuvre. C'est à la Main-d'œuvre de décider si les critères sont observés et si nous leur envoyons les personnes qu'il faut. C'est à la Main-d'œuvre de faire ce qui convient pour ces personnes. Il n'y a pas de double emploi. Il y a une collaboration étroite entre le Centre de main-d'œuvre et la Commission d'assurance-chômage.

Nous travaillons aussi en collaboration avec les syndicats, les groupes d'employeurs et les organismes sociaux pour que les services puissent s'adapter les uns aux autres et s'intégrer pour éviter ces écarts. Il n'y a rien d'inconstitutionnel là-dedans.

Monsieur le président, je sais que je me suis étendu assez longuement sur ce sujet. Je n'en ai pas eu beaucoup l'occasion, ces derniers temps. Je ne tiens pas à donner l'impression que le ministre est intransigeant. Le Livre blanc est destiné à recevoir vos modifications; les comités sont assez autonomes, assez indépendants, assez objectifs, ils peuvent proposer leurs propres conclusions. Je tiens simplement à vous rappeler que nous avons tenté de vous présenter un ensemble équilibré et que toutes les modifications que vous pourrez apporter auront des répercussions sur les taux. C'est un point très important.

D'autre part, je tiens à déclarer aux membres du comité, que par suite des témoignages que nous avons reçus, j'ai demandé au ministère de remanier les trois secteurs suivants: tout d'abord, de dissocier le contrôle des prestations des services d'orientation, comme je l'ai déjà dit, afin que l'interviewer ne soit pas un conseiller et un surveillant en même temps. Voilà les recommandations qui ont découlé de ces audiences.

Ensuite, il faut prolonger l'admissibilité des requérants qui ne peuvent se trouver un emploi après avoir suivi un



## [Text]

seller and policeman. I think this is very important and, as I say, this has come out of your Committee.

The second thing is to provide for the extending of the eligibility of a claimant's entitlement on entering occupational training in case he is unable to find employment after completing along training program. In other words, if he goes to Manpower, spends a long period of time in Manpower and is still unemployed, then I gather from Mr. DesRoches he comes back into the stream at the place he left it. This is very significant. After being on unemployment insurance for so many weeks, as a result of our interview, you are sent to Manpower. As a result of the Manpower interview you are placed on a course that can vary anywhere up to 52 weeks. At the end of 52 weeks, if that trained gentleman or lady comes out of Manpower back to the Unemployment Insurance Commission and is still out of work, then they can pick up within the UIC at the very position they left. You can see people having almost two years of benefits then, between Manpower and UIC.

I am sure someone tomorrow might say in the newspapers, "Well, this is socially undesirable". On the contrary, we are saying that if you enter the Unemployment Insurance Commission's stream, we send you to Manpower; you are prepared to spend 50 or 52 weeks under Manpower training—this means resisting taking a job halfway through the plan in order to complete your training. If you are still unemployment after training, then you come back to the unemployment scheme at precisely the position you left it, and continue your benefits. I think this is quite logical. This, again, is a result of your Committee's hearings.

Finally, we want to study and recommend—I have ordered the study—a more rational formula in order to set the minimum earning on which contributions will be made. In this regard I appreciate the advice of the Committee in your White Paper. In other words, perhaps the formula of part time work or what constitutes a work week has been too rigid. You may have to work three days in Newfoundland to earn the minimum required as a legitimate work week, and you may be able to do that in two hours in Toronto. So, we have to come up with some kind of an equitable formula and I am hoping that it will be reflected in your advice to us.

There is another point that has bothered me considerably and has been brought to my attention by, possibly, Mr. Broadbent and other people here—certainly other people here. I should not single out names; I regard the Committee as having one thing in common and that is trying to come up with the best possible plan. The Committee hearings have been devoid of any political animosity. It has been brought to my attention, however, that under the present plan a small number—I think less than 2 per cent—of the claimants with dependents who earn less than \$60 a week, would, over a short period of time, receive less money than they are now earning under the present plan. I have asked Mr. DesRoches to find some method of correcting this anomaly—again, consistent with strict insurance principles because I do not want to do anything that is going to go back to the welfare concept, and again I am quite prepared to seek your advice through the White Paper as to how you think this may be done. I am sure there are lawyers here

## [Interpretation]

cours de recyclage ou de formation professionnelle. En d'autres termes, si un travailleur suit des cours à la Main-d'œuvre pendant longtemps et ne peut trouver d'emploi, il bénéficie du régime comme auparavant. Après avoir touché des prestations pendant quelques semaines, après l'entrevue, il va à la Main-d'œuvre. Là, il peut suivre un cours d'une durée maximum de 52 semaines. Après 52 semaines, si cette personne revient à la Commission d'assurance-chômage et n'a toujours pas d'emploi, elle recommence à bénéficier du régime de la CAC comme avant son départ à la Main-d'œuvre. Des personnes peuvent donc recevoir des prestations pendant deux ans, entre la Main-d'œuvre et la CAC.

Certaines personnes peuvent s'opposer à cela sur le plan social: mais si vous vous adressez à la Commission d'assurance-chômage et que l'on vous envoie à la Main-d'œuvre suivre un cours de formation, vous devez être prêt à passer 50 ou 52 semaines en cours de formation, et à terminer ce cours sans prendre un travail entretemps. Si, après le cours, vous êtes toujours en chômage, vous revenez à l'Assurance-chômage et continuez à recevoir vos prestations, c'est très logique et cela a été décidé à la suite de vos réunions.

J'ai demandé que l'on étudie une formule plus rationnelle, et que l'on fixe un revenu minimum à partir duquel les prestations seront versées. J'ai bien accueilli les conseils du Comité sur ce point. La formule du travail à temps partiel ou du nombre d'heures par semaine, est peut-être trop rigide. Peut-être devrez-vous travailler trois jours à Terre-Neuve pour gagner le minimum requis correspondant à une semaine de travail, mais peut-être deux heures nous suffiront-elles pour cela à Toronto. Alors, il faut trouver une formule équitable, une formule qui sera traduite j'espère dans les recommandations que vous allez me soumettre.

On m'a signalé une autre question qui m'a beaucoup préoccupé. C'est peut-être M. Broadbent qui me l'a signalée et d'autres collègues du Comité, je ne veux pas citer des noms parce que le Comité a quelque chose en commun, il essaye d'établir un régime optimum. Il n'y a eu aucune animosité partisane. Cependant, j'ai appris qu'en vertu du programme actuel, 2 p. 100 des requérants environ, avec des personnes à charge et qui gagnent moins de \$60 par semaine recevraient pendant quelque temps moins d'argent, en vertu du régime proposé. J'ai demandé à M. DesRoches de trouver moyen de remédier à cette anomalie, dans le cadre des principes de l'assurance, parce que je ne tiens pas du tout à revenir au principe du bien-être social, de l'assistance sociale et je suis disposé à accepter vos conseils. Il y a des avocats ici, et d'autres personnes qui peuvent nous faire des suggestions valables pour nous permettre d'éliminer cette injustice involontaire, si ce mot vous plaît particulièrement, injustice qui accable 2 p. 100 des requérants qui seront beaucoup plus pauvres en vertu du nouveau programme. J'aimerais éliminer cela, même s'il s'agit d'une brève période, à condition que la solution que vous proposerez cadre avec le concept de l'assurance-chômage.

C'est un régime assez complexe. Les mémoires ont été excellents et vous avez maintenant un travail assez pénible, celui de rédiger vos recommandations. J'espère que vous ferez ce travail dans un délai raisonnable sans vous hâter quand même pour ne pas oublier les détails qui sont très importants. Je voudrais que vos recommanda-

## [Texte]

and other people who could come up with a valid suggestion as to how we could eliminate this unintentional injustice, if you want to use that word, to the 2 per cent—and I think there are less than 2 per cent—of claimants with dependents who would be worse off under the new plan than under the old plan even if they are worse off only for a short period of time. I would like to be able to eliminate that short period of time, provided that the solution you people supply or Mr. DesRoches supplies, perhaps in consultation with you, is consistent with insurance concepts.

The plan is a very complex one. The briefs have been very excellent and I know that you people perhaps have your toughest job ahead of you, that is, to draw up your recommendation. I am hoping that you will be able to do this as fast as possible, yet not so fast that you do not treat it with the seriousness that it deserves. I would like to see your recommendations reflected as much as possible in the legislation. I am hoping to have the legislation into the House of Commons very early in the session so that we can meet the target date of July 1 for implementation of some of the features proposed in the White Paper. Thank you very much.

• 1140

If there are any questions I will listen to them, and if I do not know the answers I will ask Mr. DesRoches.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Mackasey. Gentlemen, before going into the questions I would like to have the usual motion that the statement tabled by the Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

**Mr. Goode:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** You will recall in our organizational meeting just after the House resumed this fall that we had provision for the usual steering committee to be formed. After consultation with the various parties in the House these members will be on our steering committee: Messrs. Dionne, Broadbent, Alexander, Caccia, Perrault, Portelance and myself.

Gentlemen, this Committee has received 62 briefs and heard 33 organizations in the last six or seven weeks. In addition to that we have had two separate meetings with the Minister and two separate meetings with the unemployment insurance officials.

At this time I am open for questioning. Mr. Alexander, do you wish to lead off?

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Minister, for your interpretation of the White Paper.

I was very interested in hearing that you anticipate placing legislation before the House of Commons by July 1, 1971, if this is actually possible. But what concerns me now—and I think there is a certain concern by many who attended the Committee hearings—is the fact that the White Paper as proposed by the Minister of Health and Welfare is not yet available, nor do we have any

## [Interprétation]

tions se retrouvent dans la loi. J'espère présenter bientôt ce projet de loi à la Chambre de façon à ce que certaines parties du Livre blanc soient mises en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet. Je vous remercie.

S'il y a des questions, j'y répondrai très volontiers. Si je ne sais pas comment y répondre, je demanderai à M. DesRoches de le faire.

**Le président:** Merci, monsieur Mackasey. Messieurs, avant d'aborder la période des questions, j'aimerais que l'on propose la motion habituelle; à savoir que la déclaration de M. Mackasey soit annexée aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui.

**M. Goode:** Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

**Le président:** Vous vous rappelez sûrement qu'à notre séance d'organisation, juste après que la Chambre ait repris ses travaux cet automne, nous avons adopté des dispositions concernant la constitution du comité directeur habituel. Après consultation, avec les divers partis représentés à la Chambre, les députés suivants feront partie du Comité directeur: messieurs Dionne, Broadbent, Alexander, Caccia, Perrault, Portelance et moi-même.

Notre Comité a reçu 62 mémoires, et des représentants de 33 organisations ont comparu devant nous au cours des 6 ou 7 dernières semaines. En outre, nous avons eu deux séances avec monsieur le ministre et deux séances avec les dirigeants de la Commission de l'assurance-chômage.

Maintenant, je vous invite à poser des questions; monsieur Alexander, voulez-vous commencer?

**M. Alexander:** Je vous remercie, monsieur le ministre, de vos explications sur le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Je vous ai écouté avec intérêt dire que vous prévoyez déposer une loi à la Chambre des communes avant le 1<sup>er</sup> juillet 1971, si c'est possible. Mais, ce qui me préoccupe et ce qui préoccupe également un grand nombre de ceux qui ont assisté aux séances du Comité, c'est que le Livre blanc qu'avait proposé de faire publier le ministre de la



[Text]

indication as to when it will be available. As a result, many who submitted briefs, indicated in their preamble that they were hampered in terms of coming out with a full, complete and comprehensive brief because they had no idea what the Minister of Health had in mind.

I think we are all placed in the very peculiar position of attempting not only to acquire a report from this Committee but to have legislation prepared when we do not know what the Minister of Health has to say about his particular area of influence. I wonder whether your Department and the officials have given deep consideration to this and what course we can possibly take. If we do not have all the information that the Minister of Health is going to give, how can we possibly become involved in any depth with this White Paper? Would you care to comment on that, sir?

**Mr. Mackasey:** Yes, Mr. Alexander, this is a point I should have covered because it has been raised over and over in many briefs, I suspect some briefs raised it only as a stalling action, other briefs raised it with a degree of sincerity. I know you have.

There is nothing in the White Paper that I could foresee that in any way would be incompatible with what we are out to do. I have emphasized on many occasion that this is an act that has been in existence since 1940. It is not a welfare act, it is not a health act, it is an insurance act, and it would exist regardless of whether we have a guaranteed annual income or any form of guaranteed annual income in Canada in the future based on the proposals of the Minister of Health and Welfare.

This White Paper has been in the making for almost two years. I think most members know precisely how these things are evolved. An idea is developed within the Department, in this case Mr. DesRoches; it then is discussed with professionals, sometimes in the department, sometimes out; plans around the world are discussed, evaluated for good and bad features; and eventually you come forward with a White Paper to your Cabinet colleagues. The appropriate Cabinet colleagues, including the Minister of Health and Welfare, all related Ministers and departments then take full and active participation in the formulation of your White Paper, and they do so very objectively. They offer resistance to suggestions, always in an objective way of course and always designed to improve your package. So there is nothing in the Unemployment Insurance White Paper that is not fully known, fully understood and fully accepted so far by my colleagues. This is the way it should be, or else we would not have the White Paper.

I cannot say more than that, other than that I am quite confident there is nothing in this White Paper that would have to be altered drastically in the light of Mr. Munro's White Paper, which I have not seen. But I do know, and I think you know, that certainly nothing in Mr. Munro's paper could possibly, for instance, eliminate the relationship between benefits and weekly pay. All we have done there is establish a percentage relationship between benefits and normal weekly income. I think everybody in the world agrees—certainly I have not seen any brief that disagreed—with the need to increase benefits in the light

[Interpretation]

Santé et du Bien-être social, n'est pas encore disponible et nous ne savons pas quand ce document sera publié. Il en résulte que ceux qui ont déposé des mémoires ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de présenter un mémoire complet, parce qu'ils ne connaissaient pas du tout les intentions du ministre de la Santé.

A mon avis, nous nous trouvons tous dans cette position plutôt délicate de tenter d'obtenir un rapport émanant de votre Comité, et de faire préparer une législation sans savoir ce que le ministre de la Santé devra présenter dans le cadre de ses attributions. Je me demande si votre ministère et les fonctionnaires qui y sont affectés ont étudié cette situation et quelle voie nous devrions suivre. Si nous n'avons pas tous les renseignements que doit nous fournir le ministre de la Santé, comment pouvons-nous vraiment analyser de façon profonde ce Livre blanc? Voudriez-vous dire quelque chose à ce sujet, monsieur?

**M. Mackasey:** Oui, monsieur Alexander. C'est une question que j'aurais dû traiter, parce qu'elle a été soulevée dans plus d'un mémoire. Et, je soupçonne certains de l'avoir soulevée en vue de ralentir le cours des événements et d'autres en ont parlé en toute sincérité; je sais que c'est votre cas.

Rien dans ce Livre blanc, selon moi, ne serait incompatible avec ce que nous devons faire. Il s'agit d'une loi qui est en vigueur depuis 1940. Ce n'est pas une loi de bien-être social, ni une loi concernant la santé, il s'agit d'une loi d'assurances, et elle doit rester en vigueur, même si nous sommes disposés à adopter une forme quelconque de revenu annuel garanti s'inspirant des propositions du ministre de la Santé et du Bien-être social.

Ce Livre blanc a été en rédaction pendant une période de deux ans. Et vous savez comment ces choses évoluent. Une idée est développée au sein du ministère, dans ce cas il s'agit de M. DesRoches, puis on en discute avec des professionnels du ministère ou de l'extérieur. Des régimes existant à l'étranger sont discutés, évalués pour en dégager les bons et les mauvais aspects. Finalement un Livre blanc est publié à l'intention des collègues du Cabinet. Les collègues appropriés y compris le ministre de la Santé et du Bien-être social et d'autres ministres et ministères intéressés participent pleinement à la formulation de ce Livre blanc, ils le font très objectivement. Ils repoussent certaines suggestions, et cela d'une façon objective et toujours en vue d'améliorer l'ensemble des propositions. Donc, il n'y a rien dans ce Livre blanc sur l'assurance-chômage, qui ne soit jusqu'ici, connu, compris et accepté complètement par mes collègues, ce qui est normal, sinon il n'y aurait pas de Livre blanc.

Mais, je me contenterai de dire qu'il n'y a rien dans ce Livre blanc qu'on devrait vraiment modifier à la lumière du Livre blanc de M. Munro, dont je n'ai pas encore pris connaissance. Mais, vous savez tous comme moi, que rien dans le Livre blanc de M. Munro ne pourrait éliminer la relation entre les prestations et le salaire hebdomadaire. Dans ce texte nous n'avons qu'établi un rapport de pourcentage entre les prestations et le salaire hebdomadaire normal. Je pense que tout le monde est d'accord, et aucun mémoire n'a dit le contraire, qu'il est nécessaire d'augmenter les prestations vu le coût actuel de la vie. Donc, je ne peux envisager que cela pourrait être affecté

## [Texte]

of present day cost of living. So I cannot visualize that this would be affected in any way by anything in a White Paper on social policy.

The only areas that could be considered, I suppose, as being perhaps touched by a White Paper by another department could be the area of sickness benefits, if we were paying sickness benefits. But, as I have pointed out, we do not intend to pay sickness benefits; we intend to pay unemployment insurance benefits to people who are temporarily divorced from their earnings as a result of illness. This is a lot different from a plan that might one day suggest that everybody that is sick or ill or something should get some form of income.

Your point is well taken, but the paper has had full consultation with all departments. Its contents are well known to the officials of Health and Welfare, of Manpower, of Finance, Treasury Board, of any Minister or any department that could in any way be directly or indirectly affected by its implementation. I am fully confident that there is nothing here that is inconsistent.

If our plan, in the light of legislation flowing out of a White Paper on social policy, needed amending then we would come in and amend it at the time. The important point, as far as I am concerned, is that it is imperative that something be done now for the unemployed people of this country—not two years from now, not 10 months from now, not a year from now, but now. It is in this spirit that I have gone ahead and brought in my White Paper.

I do not want to mislead you when I say that I expect to pass legislation by July. I expect to see the plan implemented by July. I expect to see legislation through the House well before July. I am quite confident that our plan if anything will complement any papers that are eventually produced by the appropriate departments on social policy.

**Mr. Alexander:** Let me ask you another question then, Mr. Minister, in view of what you have said. You did not create doubt of any great magnitude in my mind as to the possible encroachment of the White Paper on social policy, but there is some little doubt.

Is it fair to ask you this question? Is there every possibility that the White Paper on social policy will be forthcoming in the very near future, prior to the time that you want really to start dealing with your legislation as you promised? Can you answer that?

• 1150

**Mr. Mackasey:** Very nicely. Knowing Mr. Alexander, I would suggest you be on your feet at two o'clock today and put the question to the appropriate minister.

**Mr. Alexander:** Let me go into another area—and I thank you for that answer.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** He gave you some advice, but he did not give you the answer.

**Mr. Alexander:** That was quite obvious, but he told me where I could get it.

Let me go into another area which, and I say this with a great deal of respect, you sort of brushed over, and that

## [Interprétation]

d'une manière quelconque par le Livre blanc sur la politique sociale.

Les secteurs qui, à mon avis, risqueraient d'être affectés par un Livre blanc provenant d'un autre ministère, serait celui des prestations de maladie, si notre but était d'accorder des prestations de maladie. Mais comme je l'ai signalé nous n'avons pas l'intention de verser des prestations de maladies, nous avons l'intention de verser des prestations d'assurance-chômage aux personnes qui ne perçoivent de revenu temporaire pour cause de maladie. Ce qui est très différent d'un régime qui un jour péviendrait que les personnes qui sont malades doivent recevoir un certain revenu.

Nous acceptons votre remarque, mais durant la rédaction du Livre blanc nous avons consulté étroitement tous les autres ministères compétents. Les fonctionnaires des ministères de la Santé, des Finances, de la Main-d'œuvre, du Conseil du Trésor et d'autres ministères qui pourraient être touchés directement ou indirectement par la mise en vigueur de ce programme, connaissent bien son contenu. Il n'y a rien qui ne soit incompatible dans mon document.

À la lumière des lois pouvant découler d'un Livre blanc sur la politique sociale, s'il était nécessaire de modifier notre régime nous le ferions en temps voulu. À mon avis, ce qui importe, c'est qu'il faut absolument certaines mesures, présentement, pour aider les chômeurs, pas dans deux ou dix ans mais présentement; c'est dans cet esprit que j'ai proposé mon Livre blanc si tôt.

Je ne tiens pas à vous tromper en disant que je veux faire adopter en juillet la loi nécessaire pour mettre le régime en vigueur vers juillet. J'aimerais soumettre à la Chambre la législation nécessaire avant juillet. Je suis certain que notre programme complètera les propositions exprimées dans tout livre blanc sur la politique sociale que publierait les ministères appropriés.

**M. Alexander:** Monsieur le ministre, à la lumière de ce que vous avez dit, vous n'avez pas suscité de doute important dans mon esprit pour ce qui est de l'emplètement possible du Livre blanc sur la politique sociale, mais j'éprouve un certain doute.

Est-il vraiment possible que le Livre blanc sur la politique sociale sera présenté sous peu, avant que vous ne présentiez réellement votre propre législation? Pouvez-vous me donner une réponse!

**M. Mackasey:** Sûrement. Connaissant M. Alexander, je vous conseille de vous lever en Chambre aujourd'hui, à deux heures et de poser la question au ministre compétent.

**M. Alexander:** Je voudrais aborder une autre question et je vous remercie de cette réponse.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il vous a donné quelques conseils, mais non la réponse.

**M. Alexander:** C'est très évident, mais il m'a dit où je pourrais la trouver.

Je voudrais aborder un autre domaine que vous n'avez qu'effleuré, c'est celui de l'aspect constitutionnel. La



**[Text]**

is the constitutional aspect. I am interested in this because it appears to me that at one time, 1936-1937, apparently, this same type of question was brought, and we received a judicial interpretation, and I guess as a result of the judicial interpretation, we then had some consultation and agreement within the provinces, and eventually we then received our Act. But when I listened to what you said this morning, it appears to me, and as I think you quote here in your paper on page 10 at the bottom of the page, that the law officers have indicated that:

Their conclusion is that this scheme falls within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada as being either unemployment insurance "per se" or necessarily "incidental and ancillary to a scheme of such insurance".

Now, of course, here we have the interpretation of a group of lawyers. We do not have any judicial interpretation per se regarding this, I would say, very unique manner of approach. Have the provinces been consulted in detail regarding the White Paper and in particular the constitutional aspects of it, and if so, definitively what have been their conclusions?

**Mr. Mackasey:** I think these are very valid questions.

Naturally, any piece of legislation that we bring forward, no matter how insignificant it is, we automatically check with the Department of Justice as to whether our proposed legislation be a violation of the constitution or not.

Historically, as you know, the question was raised in the late thirties about unemployment insurance, the desirability of unemployment insurance, in the light of the terrible impact that the great depression of the late thirties imposed on people who had no savings, nothing to fall back on.

As a result of that, it was felt that an unemployment insurance scheme was needed, and because this was a consensus of all the provincial authorities at the time and of the provinces, the British North America Act was so amended to make it quite clear that unemployment insurance was definitely and exclusively within the field of the federal government.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. Mackasey:** Now nothing in this act in any way changes this. Since 1940 to the year 1970, nobody has bothered to challenge the constitutionality of the Unemployment Insurance Act, which, incidentally, they can do anytime they feel like it.

Our advice is that if they do, the Department of Justice feels that we are acting well and proper, and we are quite prepared to defend our position any time in court. This again is why I emphasize and will continue to emphasize that we are not paying sickness benefits to anybody, but we are paying unemployment insurance benefits to people who are temporarily without income as a result of illness.

I might point out that if this was of real concern to the provinces, they could have challenged this very concept for some considerable time now, because we have been paying unemployment insurance to people unable to work because of illness.

**[Interpretation]**

question m'intéresse beaucoup, parce qu'il me semble qu'en 1936-1937, j'avais soulevé la même question et nous en avons reçu une interprétation juridique. Alors, par suite de cette interprétation, nous avons eu des consultations et un certain accord avec les provinces, et enfin la Loi a été adoptée. Mais d'après ce que vous avez dit ce matin, j'ai l'impression, je pense que vous dites, dans votre document, au bas de la page 10, que les légistes ont déclaré ce qui suit:

Ils ont laissé entendre que ce programme relève de la compétence législative du Parlement du Canada, comme étant un plan d'assurance-chômage «essentiellement» ou «nécessairement accidentel et subordonné à un tel plan d'assurance.»

Alors voilà l'interprétation d'un groupe d'avocats. Nous n'avons pas d'interprétation juridique en tant que telle, concernant cette façon très spéciale d'aborder la question. Les provinces ont-elles été consultées à propos du Livre blanc, et surtout à propos des aspects constitutionnels de ce document? Si oui, alors à quelles conclusions les provinces sont-elles arrivées définitivement?

**M. Mackasey:** Ce sont des questions très valides.

Toute mesure législative que nous proposons même si c'est une loi mineure, nous devons nous adresser au ministère de la Justice pour savoir si cette nouvelle loi est compatible avec la Constitution.

Sur le plan historique, vous savez très bien qu'à la fin des années 30, on a posé des questions à propos de l'assurance-chômage; on se demandait si ce régime était opportun, vu les conséquences énormes de la dépression des années 30, sur les personnes qui n'avaient fait aucune économie et qui n'avaient rien pour subvenir à leurs besoins.

À la suite de ces circonstances, on avait estimé qu'un régime d'assurance-chômage était indispensable. Et après avoir consulté toutes les autorités provinciales et être tombés d'accord avec les provinces, nous avons modifié, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour établir nettement que l'assurance-chômage relevait exclusivement du gouvernement fédéral.

**M. Alexander:** C'est juste.

**M. Mackasey:** La présente loi ne modifie pas cette position. De 1940 à 1970, personne n'a contesté la constitutionnalité de la Loi sur l'assurance-chômage, ce que les provinces peuvent faire à n'importe quel moment.

Nous sommes d'avis que si elles prennent une telle mesure nous sommes disposés à défendre notre position devant les tribunaux n'importe quand. Je soutiens que nous ne versons pas de prestations de maladie, mais nous versons plutôt des prestations de chômage à des personnes qui sont en chômage temporairement, par suite d'une maladie.

Si cette question intéressait vivement les provinces, elles auraient pu depuis longtemps contester cette motion, parce que nous versons des prestations d'assurance-chômage à des personnes qui sont en chômage pour des raisons de maladie.

[Texte]

**Mr. Alexander:** With respect to the extension, sir, I am just wondering with respect to the new White Paper proposals, and I appreciate the preamble that was given.

My question really was, have the provinces been sought out? Have there been consultations with them, and have they given you any conclusions as to the constitutionality of the White Paper in terms of the constitutional...

**Mr. Mackasey:** Every province, Mr. Alexander, has been visited; not by myself as I was in hospital at the time, but every province was visited by Mr. DesRoches and his officials as well as officials or representatives of my Department. The appropriate minister in each province,—ministers is a better way of putting it—were fully briefed on the White Paper, including the slides which you have seen, I presume, or which are available, at any time people want to see them. We pointed out precisely what we wanted to do. We pointed out the savings to the provinces under this plan, particularly since it transfers from the Canada Assistance Plan certain financial obligations to the Unemployment Insurance Plan. At no time has any province indicated to me, either in letter or any other form, that it has any reservations about the constitutionality of what we are doing. Now having said this, I have nothing from any one of them saying that we do not intend to question your constitutional prerogative. But I must remind you that this is the right of any Canadian at any time. If you are asking me if the provinces said to me, we waive any rights to question the constitutionality of what you are doing, the answer is no. But if you are asking me if anybody questioned whether or not what we are doing was unconstitutional, the answer is equally no.

**Mr. Alexander:** I take it, then, Mr. Minister, as a result of this, and in light of 1936 or 1937, that you do not intend to bring this matter regarding constitutionality before judicial decision.

**Mr. Mackasey:** Maybe Mr. DesRoches would answer. He was around in 1936; I was not born then.

**Mr. Alexander:** I was around, but I was a baby.

**Mr. Mackasey:** I think you want me to answer, but I would rather Mr. DesRoches gave you the answer.

**Mr. DesRoches:** I am not sure I have the complete answer, Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** Anything will help, Mr. DesRoches.

**Mr. DesRoches:** If you look back on the history of what happened in 1936 or in those years, when the Act actually had been passed, the challenge from the provinces centered on insurance and labour as being provincial fields, and not as we sort of suspect on sickness or some other ground. So the challenge was on two grounds, and primarily insurance. It was primarily on the technicality that private insurance is a provincial field, and this went right up to the Privy Council and was resolved by the constitution being amended to take the word insurance under unemployment in the constitution in the federal field. So that issue should by all intents be a dead issue, because it has been rectified by constitutional amendment.

[Interprétation]

**M. Alexander:** En ce qui concerne le champ d'application, je me suis posé bien des questions sur les nouvelles propositions du Livre blanc, mais je vous remercie de cette introduction.

Je voudrais en fait vous demander si les provinces ont été consultées et si elle vous ont fait part de leur opinion sur la constitutionnalité de ce Livre blanc en fonction de...

**M. Mackasey:** Toutes les provinces ont été visitées, pas forcément par moi, car j'étais à l'hôpital à ce moment-là, mais pas M. DesRoches, ses fonctionnaires et des représentants de mon ministère. Les ministres appropriés de chaque province ont reçu un exposé complet sur le Livre blanc, y compris les diapositives qui ont été présentées à votre Comité qui sont à la disposition de tous. Nous avons expliqué nos intentions, d'une façon précise, nous avons expliqué comment les provinces pourraient réaliser certaines économies en vertu de ce programme, surtout lorsqu'il s'agit des transferts de certaines obligations financières à partir du régime d'assistance publique du Canada, au régime d'assurance-chômage. Les provinces ne m'ont jamais dit, ni par écrit ni oralement qu'elles avaient des doutes quant à la constitutionnalité de notre projet. Cela dit, aucune d'elles n'a fait savoir que nous n'avons pas l'intention de mettre en doute votre prérogative constitutionnelle, mais c'est le droit de n'importe quel Canadien, et à n'importe quel moment. Si vous me demandez si les provinces m'ont dit qu'elles renonçaient à tout droit de contester la constitutionnalité de notre projet, je dois répondre non. Mais si vous me demandez sion a mis en doute la constitutionnalité de votre projet, encore une fois je réponds non.

**M. Alexander:** Donc, à la suite de votre réponse et en tenant compte de ce qui s'est passé en 1936 ou 1937, je conclus que vous n'avez pas l'intention de porter cette question de la constitutionnalité devant les tribunaux.

**M. Mackasey:** Peut-être que M. DesRoches pourra répondre à cette question. Je n'étais pas encore né en 1936.

**M. Alexander:** Moi, je n'étais qu'un tout petit enfant.

**M. Mackasey:** Je pense que vous voulez que je réponde, mais je préférerais que M. DesRoches réponde.

**M. DesRoches:** Je ne sais pas si je possède tous les éléments nécessaires à la réponse, monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Tout renseignement sera utile, monsieur DesRoches.

**M. DesRoches:** Si vous vous reportez à ce qui s'est passé en 1936, du moins dans ces années, où la Loi a été adoptée, les provinces soutenaient que le domaine du travail et de l'assurance, et non celui de la maladie ou d'un autre élément, était du ressort provincial. Donc la question était débattue sur deux aspects, mais surtout en ce qui concerne l'assurance-maladie. L'argument principal était que l'assurance privée est du domaine provincial, et cette discussion a été menée jusqu'au Conseil privé. Le cas a été résolu en amendant la Constitution et en faisant passer l'assurance au niveau fédéral. Cette question a déjà été réglée par un amendement à la Constitution.



[Text]

**Mr. Alexander:** Let me ask you this, then. You do not intend to place the constitutional aspect of this matter for judicial review?

**Mr. Mackasey:** No. As I say, we have had the best possible advice at our disposal, but nothing in this plan in any way could be interpreted as being contrary to the constitution. This does not preclude somebody from taking issue with our suggestion, Mr. Alexander, but the advice that we have been given by the appropriate department is that our White Paper is quite in conformity with the powers vested in the federal government in the constitutional amendment.

**The Chairman:** Mr. Alexander: if you have finished this line of questioning, I will get back to you on the second round. But I am not sure whether you have finished this particular line or not.

**Mr. Alexander:** That particular line. Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Minister.

**The Chairman:** Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, from the briefs we have heard from both sides, I think we could put it this way: that experience rating has merit, but the merit rating does not have experience. What concerns me is that you have indicated that you are prepared to set up a committee of senior representatives of industry and labour to give a specific task of working out an acceptable formula, and this to me has a kind of merit, but in the interim, what is the plan of the Department! Are you going to go on a flat fee, or are you going to set up a merit rating scheme of your own? It may be that that is in the White Paper.

**Mr. Mackasey:** We will just review it to be accurate, Mr. Cullen. I do not think that the merit rating, in other words as a deviation from a uniform scale for employers, was to come into effect until approximately 1974.

• 1200

**Mr. DesRoches:** Between 1974 and 1976.

**Mr. Mackasey:** Yes. Mr. Cullen wants to know what is the rate for employer until 1974. I would imagine it is the average rate or the preferred rate. Am I right?

**Mr. DesRoches:** Yes. For 350,000 small employers, it will be the average rate now and forever. We are talking about the 50,000 larger employers. They would be at an average rate until 1974, until we had sufficient experience to begin rating. Then, rating would be done in three chunks of one third either up or down depending on where the firm placed itself, one third effective January 1974, two thirds effective January 1975 and three thirds effective January 1976. This could be either up or down. The reason for this is that we have to build actual experience related to what we are about to do which would be experience based on claims filed by the employees of that particular company or firm. We have to build that experience and then build a moving average

[Interpretation]

**M. Alexander:** Alors, vous n'avez pas l'intention de demander une révision de l'aspect constitutionnel de cette question?

**M. Mackasey:** Non. J'ai dit que nous avons bénéficié des meilleurs conseils possibles à ce sujet, mais rien dans ce régime n'a pu être interprété comme étant anti-constitutionnel. Cela n'empêche personne de contester la vérité de notre affirmation, mais les conseils que nous ont donnés des gens tout à fait compétents du ministère approprié nous montrent bien que notre Livre blanc respecte tout à fait les pouvoirs que possède le gouvernement fédéral au niveau des amendements de la Constitution.

**Le président:** Monsieur Alexander, si vous avez terminé cette série de questions, je vous accorderai de nouveau la parole au cours de la seconde période. Mais je ne suis pas sûr que vous ayez terminé.

**M. Alexander:** Oui, merci, monsieur le ministre.

**Le président:** Monsieur Cullen:

**M. Cullen:** Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, d'après tous les mémoires que nous avons pu entendre, je pense que la personnalisation des primes comporte des avantages, mais que la tarification rationnelle n'a pas encore été suffisamment pratiquée. Ce qui me préoccupe c'est que vous avez dit être prêts à établir un comité de représentants supérieurs de l'industrie et du travail pour élaborer une formule acceptable, ce qui, à mon avis, comporte un certain avantage, mais dans l'intervalle, quel est le plan du ministère? Allez-vous établir un taux fixe, ou élaborer votre propre méthode de tarification rationnelle? Il se peut que cette mesure soit incluse dans le Livre blanc.

**M. Mackasey:** Nous allons seulement la reviser pour nous assurer qu'elle est correcte, monsieur Cullen. Autrement dit, je ne pensais pas que la tarification rationnelle, en tant que déviation d'une échelle uniforme pour les employeurs, allait entrer en vigueur avant l'an 1974, ou vers cette date.

**M. DesRoches:** De 1974 à 1976.

**M. Mackasey:** M. Cullen désire savoir quels seraient les taux moyens payés par les employeurs?

**M. DesRoches:** Ces taux moyens seraient environ les mêmes pour 350,000 petits employeurs. Nous parlons des 50,000 employeurs plus importants, dont le taux serait moyen jusqu'à 1974, jusqu'à ce que nous ayons acquis une expérience suffisante pour commencer la tarification. Ensuite, cette tarification sera faite en trois étapes d'un tiers, supérieur ou inférieur, suivant l'emplacement de l'entreprise, dont le premier entrerait en vigueur en janvier 1974, deux tiers en janvier 1975 et trois tiers, en janvier 1976.

Le tout, soit vers le haut, soit vers le bas. C'est qu'il nous faut, voyez-vous attendre de pouvoir nous fonder sur l'expérience pratique des réclamations présentées par les employés de ladite entreprise. C'est ainsi. Il est fré-

## [Texte]

of this experience. This is the requirement. It is not unusual in legislation to speak of merit-rating and then develop a formula with experience. I think you will find that workmen's compensation laws in the provinces speak of merit-rating only two words. They say: "Contributions under this plan shall be merit-rated," then the formula is developed. The formulas vary of course under different plans. I do not want to get into this but this is the plan that is proposed in the White Paper. It would be a buildup of experience over three years and then an application over the next three years.

**Mr. Mackasey:** Just to clarify, Mr. Cullen, in this interval they will be paying the same rate as the small firm will always be paying.

**Mr. DesRoches:** Yes. It would be roughly 140 or some relationship to the employee's rate. This is how this would be applied. It would be some ratio of the employee's rate. In other words, the employer would pay an average rate based on the employee's rate. It would be a factor applied to the employee's rate.

**Mr. Cullen:** In effect, we are looking at anybody with a payroll of over \$70,000.

**Mr. DesRoches:** \$78,000.

**Mr. Cullen:** When you come to develop the formula, it will be based not so much on the information that you have up to date on which you have decided that maybe merit-rating is a good thing but on the experience that you will have as a result of giving everybody the same rate for the period outlined in the paper.

**Mr. DesRoches:** For three years.

**Mr. Mackasey:** I think, Mr. Cullen, this is a very important point because it will give many of these industries three years to adjust to the anticipation of merit-rating or experience-rating.

**Mr. Cullen:** It will give them an opportunity to put themselves in a good category.

**Mr. Mackasey:** Yes. The flexibility within their industry to work to what our objective is and then to stabilize the lay off pattern. They have a three-year period. In other words, they are not going to be penalized for past experience. They know that for the next three years, we will be analysing each and every industry and company within that industry and that this will be reflected in the eventual merit-rating or experience-rating that will be introduced gradually again. There is ample opportunity if we accept this concept for a maximum of consultation between employer groups, trade unions, the UIC and any other organization that we think is necessary.

**Mr. Cullen:** Yes. I could not for the life of me understand why those who are in favour of the ultimate guaranteed annual income could look with anything but favour at the proposal you have here. To me, if we want a guaranteed annual income—and this is a goal of many of us—we have to crawl before we walk. We seem to be here reaching the walking stage because we are talking about a pretty significant group in our community the work force. Unions are certainly going to dovetail their requirements around the kind of proposals we have here.

## [Interprétation]

quent de parler de tarification selon l'expérience pour ensuite mettre au point une méthode fondée sur l'expérience. La législation provinciale relative aux accidents de travail parle de la tarification fondée sur l'expérience, en deux mots, soit: «les prestations en vertu du présent régime seront l'objet d'une tarification fondée sur l'expérience. Mais la méthode peut évidemment varier suivant le régime». Je n'entrerais pas dans ces particularités, mais le régime que nous proposons dans le Livre blanc se fonde sur l'expérience de trois ans, suivie d'une application au cours des trois prochaines années.

**Mr. Mackasey:** A titre de précision, monsieur Cullen, ils verseraient donc, entre temps le même taux que les petites entreprises seront toujours appelées à verser.

**Mr. DesRoches:** Oui, soit 140, ou un rapport quelconque du taux de l'employé. Bref, l'employeur paiera un taux moyen basé sur celui de l'employé.

**Mr. Cullen:** Nous parlons en fait d'employeurs qui paient plus de \$78,000 en salaires.

**Mr. DesRoches:** \$78,000.

**Mr. Cullen:** Donc, votre formule ne se fondera pas tellement sur l'expérience que vous avez acquise, sur la foi de laquelle vous avez décidé que la cote au mérite est opportune, mais plutôt sur celle que vous aurez acquise en accordant à tous le même taux durant la période décrite dans le livre.

**Mr. DesRoches:** Pendant trois ans.

**Mr. Mackasey:** Je crois que c'est important, monsieur Cullen, car nombre de ces industries auront ainsi trois ans pour prévoir cette tarification fondée sur l'expérience ou cette cote au mérite.

**Mr. Cullen:** De se caser dans une bonne catégorie.

**Mr. Mackasey:** Oui, la souplesse pour tendre à notre objectif et stabiliser leurs mises à pied. Elles ont trois ans. Bref, elles ne seront pas punies pour leur expérience passée. Elles savent qu'au cours des trois prochaines années, nous analyserons toutes les entreprises de ladite industrie et que cela se reflètera dans la tarification sur l'expérience ou la cote au mérite que nous établirons par la suite, graduellement. Si nous souscrivons à ce principe, il y aura suffisamment d'occasion pour les associations d'employeurs, les syndicats et la Commission de se consulter.

**Mr. Cullen:** Bien. Je n'arrive pas à comprendre ce que les gens qui sont en faveur du salaire minimum garanti peuvent bien avoir à reprocher à cette proposition. Je trouve que si nous voulons avoir le revenu minimum garanti, il nous faut d'abord apprendre à faire les premiers pas. Mais voilà que, déjà, nous parlons de groupes assez importants, les travailleurs. Les syndicats vont certainement concentrer leurs demandes autour de propositions du genre de celle que nous faisons ici. En conséquence du revenu du fonds consolidé, il y aura davantage



[Text]

As a result of the Consolidated Revenue Fund there will be more funds available to help the likes of the old age pensioner. Can you see it heading in that direction?

**Mr. Mackasey:** I can see this because at the present moment, there may be 200 or more plans where we have supplementary unemployment insurance benefits. This simply means that if companies, for particular reasons, are prepared to supplement the legitimate unemployment insurance benefits that a worker is drawing, they are prepared to accept for many reasons—humanitarian reasons amongst others, a sense of responsibility which most big employers have to a degree that we do not appreciate. Now that we have related 66½ per cent between your income and your benefit, there is going to be a great incentive for companies to top the 66½ per cent with some form of supplementary unemployment insurance benefit which may come from private insurance companies as a plan to close the gap between 66½ to 90 per cent. There will always be some thought that given everything equal people would rather sit home and do nothing. I do not share that concept. I have a greater belief in people's willingness and drive to get out to work. But obviously, because we have raised the relationship and made it a consistent one, between 66½ per cent and the normal take-home pay, there is an added incentive.

Financially, we have eased the burden of enlightened companies carrying supplementary unemployment insurance benefits. In this respect, we will be working towards a guaranteed annual income and so you are perfectly right in saying this.

Secondly, when you get into the sickness and maternity reasons for drawing unemployment insurance, then there will be an incentive for some companies to provide coverage for the first two weeks which is our waiting period. Perhaps topping again, the unemployment insurance contribution of two thirds and perhaps extending the 15 weeks where they think it is socially desirable or to the best advantage of their own company. All these things are, as you are saying, working in the direction of the guaranteed annual income.

When you get into the other class of people, you are thinking of senior citizens. They are, in essence, on a form of guaranteed annual income, thanks to the fact that most people if not all people now reaching the age of 65 have some guaranteed annual income for perhaps the first time in their life, at least some predictable income. They have the old age security coming in with its various formulae which may or may not be approved in time. More and more of them have a private pension plan from their company which are now just becoming to be realizable. This was held up during depression years. Finally, of course, you have got the Canada Pension Plan or Quebec Pension Plan. That is another group of people who is no longer faced with the uncertainties that were prevalent a decade or two decades ago.

Still too many people are left, faced with the insecurity and all the problems of living below the poverty line. This is another area completely but I do think we are at least, providing an incentive for governments of various levels. Many of these areas you talk about lie in provincial fields, perhaps to better utilize the Canada Assistance Plan which was one of the reasons behind the Canada

[Interpretation]

d'argent pour aider les vieux pensionnaires. Sentez-vous un courant dans cette direction?

**M. Mackasey:** Oui, car il y a, à l'heure actuelle, 200 régimes ou plus dotés de prestations de chômage supplémentaires. Ce qui veut dire en somme que les compagnies, pour des raisons particulières, sont prêtes à apporter un supplément aux prestations d'assurance-chômage que touche l'employé, sont prêtes à le faire pour bien des raisons, des raisons humanitaires, par un sens des responsabilités que la plupart des grands employeurs possèdent à un degré que nous ne soupçonnons pas. Mais il y a, néanmoins, une sorte de gouffre entre votre revenu habituel et les prestations de 66½ p. 100, qu'il faut combler, les sociétés y tiendront, avec de l'assurance privée, cette sorte de rupture qu'il y a entre les 66½ p. 100 de prestations et 90 p. 100. On dit que les gens préféreront toujours, toutes choses égales par ailleurs, rester à la maison à rien faire. Je n'en crois rien. Je crois que les gens ont plus à cœur de travailler. Mais si l'on a fixé le taux entre 66½ p. 100 et le salaire touché normalement, il y a là une incitation additionnelle.

Du point de vue financier, nous avons allégé le fardeau des sociétés averties qui portent des prestations d'assurance-chômage supplémentaires.

Nous voulons donc garantir une sorte de revenu annuel, et vous avez raison de dire cela.

Mais lorsqu'on parle des prestations de maladie ou de grossesse, certaines compagnies, auraient profité à verser des prestations pendant les deux premières semaines qui constituent notre délai d'attente. Peut-être qu'ajoutant encore aux ¾ que représentent les prestations d'assurance-chômage et prolongeant les 15 semaines là où l'on croit qu'il est désirable de le faire du point de vue sociale, ou qu'il est avantageux de le faire pour leur propre compagnie. Toutes mesures qui sont orientées vers le revenu annuel garanti.

Mais s'il s'agit de l'autre classe de personnes, par exemple, les personnes âgées, elles ont, en un sens, un revenu garanti, vu que la plupart des personnes qui atteignent 65 ans, touchent peut-être, pour la première fois dans leur vie, un revenu garanti. Elles toucheront une pension de vieillesse, quelque soit la formule approuvée. De plus en plus nombreuses, elles jouiront de régimes privés auprès de leur compagnie, dont la réalisation a été retardée par les années de crise. Il y a aussi le régime de pension du Canada ou du Québec. Voilà un nouveau groupe de personnes qui, maintenant, n'a plus à redouter une certaine incertitude qui régnait comme il y a dix ou vingt ans.

Mais il y a encore trop de gens qui redoutent l'insécurité, qui doivent vivre en-dessous du niveau de la pauvreté. Mais c'est une autre question et, en tout cas, nous donnons un encouragement aux divers niveaux de gouvernement. Nombre d'entre eux sont de compétence provinciale, pour, peut-être, mieux utiliser le régime d'aide du Canada. Utilisé à bon escient, on peut en tirer un niveau de vie acceptable. Je ne crois pas que les gens doivent considérer notre régime comme une dissuasion ou une incitation tant que nous n'aurons pas une certaine forme de revenu annuel garanti.

Au contraire, on devrait y voir une incitation à cette fin.

## [Texte]

Assistance Plan. Properly used, it can provide a pretty decent standard of living. In answer to your question, I do think that people should not look on our plan as a detrement or an impediment to the day when we have some form of a guaranteed annual income.

On the contrary, they should look at it as one of the incentives towards it.

• 1210

**Mr. Cullen:** I am not sure I endorse the appeal procedure. One of the things I would like to see, however, is something along the line we have now or going to have in veterans' pension and that is the "benefit of the doubt" aspect. More and more I get letters. As a matter of fact this is why I am asking the question today: I have a letter on my desk covering an individual who, as he interpreted the situation thought he had to wait a certain period of time before he asked for compensation. As a result he may have then had to make an application to ante-date his cheque and he has found out that he interpreted this thing wrong. It was a legitimate mistake. It was something he was entitled to and the only reason he lost out was that he misread they way the paper was drawn up. Some form of direction to referees, umpires and judges on this "benefit of the doubt" should certainly be extended in these areas where a fellow goes to the point of launching an appeal. He is throwing himself in essence at the court and saying, "I just did not understand this", and especially when we know that he would have been entitled to the money if he had made the application at the right time.

**Mr. Mackasey:** Yes, Mr. Cullen; in the interval I think all members of Parliament from all parties have been made aware of the fact that I have on my staff a Mr. O'Keefe who devotes his time entirely to this problem. All members and all parties have tangible evidence that by drawing it to the attention of the Unemployment Insurance people quite often through lack of understanding and knowledge of the Act have been deprived of what is legitimately theirs. Quite often through members' representations we have been able to rectify it, but there should be a better way of doing it. This is an area we are exploring.

**Mr. Cullen:** I will pass, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I hope the Minister will not regard it as the kiss of death if I offer a few kind words in return for his.

**Mr. Mackasey:** I recognize the technique!

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Did you say you recognize it or you are the father of it?

**Mr. Mackasey:** I know where I learned it anyway.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I do want to say that I agree with most of what was in your statement this morning, Mr. Minister, particularly your well-documented defence of universal coverage and of the inclusion of unemployment insurance benefits for people who

## [Interprétation]

**M. Cullen:** Je ne sais pas si je suis d'accord avec la procédure d'appel, mais ce que j'aimerais voir c'est ce que nous avons à l'heure actuelle en ce qui concerne les pensions des anciens combattants à savoir le «bénéfice du doute». Je reçois de plus en plus de lettres à ce sujet. J'ai en main une lettre d'une personne qui, de la façon dont elle a interprété la situation, croyait qu'elle devait attendre un certain temps avant de toucher les prestations. Elle s'est rendu compte qu'elle avait interprété la situation d'une mauvaise façon. C'était une erreur légitime. Elle avait droit à ces prestations et elle avait tout simplement mal compris, elle a cru qu'elle n'y avait pas droit. Il faudrait étendre ce «bénéfice du doute» aux procédures d'appel surtout dans les cas où les personnes auraient eu droit aux prestations si elles avaient fait leur demande au bon moment.

**M. Mackasey:** Oui, monsieur Cullen, tout le monde au Parlement est bien au courant qu'un des membres de mon personnel, M. O'Keefe, consacre tout son temps à ce problème. Tous les membres des partis savent qu'il y a énormément de gens qui, parce qu'ils ne comprenaient pas ou ne connaissaient pas la Loi ont été privés des prestations auxquelles ils avaient droit. Bien souvent, nous avons pu rectifier certaines erreurs, mais il devrait y avoir tout de même une meilleure façon de procéder. C'est ce que nous essayons de trouver.

**M. Cullen:** Je cède mon tour, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'espère que monsieur le ministre appréciera quelques mots de remerciement en retour de ce qu'il m'a dit tout à l'heure.

**M. Mackasey:** Je reconnais bien là votre façon de procéder.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Dites-vous que vous la reconnaissez ou que vous en avez été l'origine?

**M. Mackasey:** Je sais où je l'ai apprise de toute façon.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je tiens à dire que je suis tout à fait d'accord avec la plupart des propos que vous avez émis dans votre déclaration ce matin, monsieur le ministre, en particulier en ce qui concerne le champ de l'application universel et les prestations versées



[Text]

lose their income from their work because they are away on account of illness or pregnancy. In other words, you and I both now have tried to state it in its correct constitutional form.

**Mr. Mackasey:** Right, sir.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** And there are other things in your statement I think are good and will be helpful to us.

There is one section that I will ask you some questions about but before I do that I would like to say a word about this question of Mr. Munro's White Paper which keeps coming into this discussion. I do not suppose anybody else in the House in the last few years has asked as often for that White Paper as I have. I am just about at the point when I think I will quit asking for it and say "forget it".

**An hon. Member:** You can ask for it this afternoon.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We are told to ask for it this afternoon and no doubt the press will be there to see whether...

**Mr. Mackasey:** No, Mr. Mackasey does not know. The point I was really trying to make is that Mr. Alexander is the appropriate person to ask the question of when that Minister is going to table something in his own purview.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We know he is the appropriate person.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** We thought you were telling us that this is the appropriate day to ask for it.

**Mr. Mackasey:** Oh, no, no. I said the appropriate forum is the House of Commons and not another minister.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Too bad, boys and girls, it was a bum lead!

**Mr. Mackasey:** Mr. Chairman on a point of order: the Minister does not want to be misquoted. Really, what I was saying is that Mr. Alexander has a very, very disarming and charming technique which I recognize; it is very disarming: it is very soft key. I was just reminding him that I have been around long enough to know, not to lead with my chin and try to answer on behalf of other ministers. What I said was that it is curiosity as to when that Paper is going to be brought down and is going to be satisfied one day. It will have to be through a question to the appropriate minister, and not to this Minister.

**Mr. Alexander:** Right on!

**Mr. Mackasey:** I do not know whether it is today or next year.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Well, you should get in the press for that.

Mr. Chairman, what I want to say is that I agree with the genuineness of the question put by Mr. Alexander, the Canadian Welfare Council and some other bodies. I am coming to the position—and you may find in the

[Interpretation]

aux personnes qui perdront leur revenu à cause de la maladie ou de la grossesse. En d'autres mots, nous avons essayé tous les deux de préciser cette question.

**M. Mackasey:** En effet monsieur.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mail il y a tres points dans votre déclaration que j'aimerais bien discuter, car ils sont valables et ils pourraient nous être utiles.

Il y a un point sur lequel j'aimerais bien vous poser des questions, mais auparavant je voudrais dire un mot au sujet du Livre blanc de M. Munro dont on parle sans arrêt. Je ne pense pas que personne à la Chambre au cours des dernières années ne l'a demandé autant de fois que moi. Je crois que je vais arrêter de questionner à ce propos.

**Une voix:** Vous pouvez le demander cet après-midi.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** On nous a dit de le demander cet après-midi et nul doute que les journalistes seront là...

**M. Mackasey:** Je voulais bien faire comprendre que M. Alexander devait demander lui-même au ministre quand il va déposer son document.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Nous savons que M. Alexander devrait s'en charger lui-même.

**M. Mackasey:** En effet.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il crois qu'on nous a dit que c'était aujourd'hui qu'il fallait le demander.

**M. Mackasey:** Non, j'ai dit que le meilleur endroit serait la Chambre des communes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Tant pis.

**M. Mackasey:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Le ministre ne veut pas être mal compris. J'ai dit que M. Alexander avait une façon de procéder tout à fait charmante et désarmante, mais je lui rappelais tout simplement que je suis au Parlement depuis assez longtemps pour savoir résister aux questions et ne pas répondre à la place d'autres ministres. On me demande quand le Livre blanc va vous être présenté. On doit poser cette question au ministre responsable et non à moi-même.

**M. Alexander:** Très bien.

**M. Mackasey:** Je ne sais pas si c'est aujourd'hui ou l'an prochain.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** On devrait prendre note de votre déclaration.

Ce que je voulais dire, monsieur le président, c'est que je suis d'accord avec l'authenticité de la question posée par M. Alexander et d'autres organismes. Je crois que nous nous trouvons dans une telle position—cela vient

## [Texte]

record that I have said something that contradicts this, but this is my view at the moment—that I think neither we nor the people who have appeared before us, nor the government should continue to hide behind Munro's non-White Paper.

At one time it was the Paper that had to come before anything could be done. Well, we broke that; we got the increase in pensions for retired civil servants. At one time that was to be in the White Paper and for certain other people at the same time. You have broken it by bringing in your White Paper on unemployment insurance. I hope we are going to break it with legislation for veterans. I think there is a fair, fair chance that we may. I would even hope we might break it for legislation for the old age pensioners. Let us get the legislation. Let us not keep on worrying.

**Mr. Mackasey:** You have covered almost every field so if you cover them all you can be able to say you were...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The only basis on which that White Paper could upstage your document would be if it provided a guaranteed annual income in the form of a universal demi-grant of about \$6,000 or \$8,000 a year, and I doubt if Mr. Munro is going to propose that. In other words, I am still with you.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I think you should go right ahead with this document. I do not see any danger of a conflict.

However, I would like to get back into our normal relationship and ask you some questions about experience rating. It seems to me you go to great pains in parts of your statement—all of which you did not read, which I quite understand—to point out there is nothing to this. You say that an employer would have to have more than a 33-per-cent turnover in his staff with all lay-offs leading to benefits before he would be affected, and then you say that since in the normal case, benefits achieved by only half of those who apply, it means he would have to have a turnover as high as 66 per cent before a penalty is incurred. Then you have gone to lengths to prove to us that it will be a few years before anything is done about it. It all adds up to a big nothingness and if it is so ineffective and so minuscule why bother about it?

I have three comments in this area. I will give them to you all at once and you can answer them all at once.

You did spend some time in the written statement that you placed before us dealing with the most frequent objection presented by the employer groups and you mentioned employers several times but you did not deal, at least by identification, with the objections presented by some of the employee groups who are concerned that employers will be driven to abuses in their relationships with their employees to get the benefit of experience rating.

My third heading in this area has to do with what I think is still a conflict that you have not resolved. Are you going for universality? We agree on that. Are you going for private insurance principles? It seems to me those who argue that if it is a universal scheme you

## [Interprétation]

peut-être contredire ce que j'ai dit auparavant—que ni le gouvernement ni les représentants d'autres organismes ne devraient continuer à parler du Livre blanc de M. Munro qui n'est pas publié.

Auparavant il fallait que le Livre blanc soit publié avant que des actions soient prises. Nous avons parlé néanmoins, nous avons obtenu la hausse des pensions des fonctionnaires. Vous avez sorti ensuite votre Livre blanc sur l'assurance-chômage. Nous allons peut-être en faire autant en ce qui concerne les lois sur les pensions des anciens combattants et des vieillards même. Passons les lois. Finissons-en.

**M. Mackasey:** Vous avez parlé à peu près de tous les sujets, vous êtes donc en mesure de...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** La seule façon dont le Livre blanc sur la sécurité sociale devrait dépasser votre document est s'il donnait un revenu annuel garanti de \$6,000 à \$8,000, mais je doute que M. Munro le propose. En d'autres mots, je suis d'accord avec vous.

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je crois qu'il faudrait continuer avec ce document. Je n'y vois aucun danger de conflit.

Toutefois je voudrais revenir à nos rapports normaux et vous poser certaines questions sur la tarification fondée sur l'expérience. Il me semble que vous avez essayé dans de nombreuses parties de votre discours—que vous n'avez pas lues—de démontrer que ce n'était pas important. Vous dites qu'il faudrait qu'une société ait un roulement de personnel de plus de 33 p. 100, et si toutes les mises à pied entraînaient des prestations, elle serait alors pénalisée. Et vous déclarez ensuite qu'une entreprise devrait avoir un roulement d'au moins 66 p. 100 avant d'être pénalisée. Vous avez essayé enfin de nous convaincre que des mesures ne seraient prises qu'avant quelques années. Si cette affaire est peu importante et inefficace, je me demande pourquoi il faut s'en occuper.

J'ai trois observations à faire à ce sujet. Je vais vous les donner en bloc et vous pourrez y répondre ensuite.

Vous avez parlé dans votre déclaration écrite des objections plus fréquemment présentées par les employeurs, mais vous n'avez pas parlé des objections présentées par certains des groupes d'employés qui sont eux aussi préoccupés par cette question et craignent que les employeurs en abusent dans leurs relations avec les employés afin d'obtenir les avantages de la tarification fondée sur l'expérience.

Il y a encore un conflit que vous n'avez pas résolu. Êtes-vous en faveur de l'universalité? Nous sommes d'accord. Mais il me semble que les personnes qui ont dit que s'il devait y avoir un champ d'application universel, il faudrait que les taux soient également universels. Il me semble que vous n'avez pas mentionné ce point. J'aimerais avoir vos commentaires au sujet de ces trois questions portant sur la tarification fondée sur l'expérience.



**[Text]**

should have universal rates have a point that you have not mentioned. Now, I have given you three points having to do with experience rating. I would be glad to have your comments.

**Mr. Mackasey:** If I miss any you will remind me of them.

I know some of my employer friends may not like my simplification of them. Mr. Andras, whom I have great respect for, is a very knowledgeable witness and I am not betraying private conversations that I have had with employee groups subsequent to their briefs. Having been an employer for some considerable number of years, I have no illusion that there are very many employers in Canada in our private enterprise system today who keep a surplus number of people on their staff.

• 1220

This argument that there are all kinds of private enterprises and big business humanitarians who keep untold numbers of employees on their staff at the present moment through the goodness of their heart does not impress me. It would be wonderful to think we have some of the Japanese philosophy, but I am from Missouri on that one.

I think the legitimate role of an employer and a corporation is such that the staff should be as efficient as possible. It makes common sense in a competitive world that it is stripped to the bone in most areas and I am not at all persuaded by arguments in any brief, including labour's, that merit rating or experience rating would force management to further reduce the staff. I do not believe this at all.

If someone says that it may cause management to think twice about hiring then you are getting into the Swedish system and one of your pet theories. The Swedish system has little or no use for inefficiency. Inefficient businesses are bought up and phased right out of existence because in the final analysis they are no good for the working man: they have to pay below-average wages; they have to operate under sweat-shop conditions; they have to substitute this type of environment for efficiency.

So again just to recapitulate that point—and Morris, you can look at me over your glasses as an employer representative—I do not think you can name on one hand all the companies in this country which keep a larger number of employees around than they have to. This just went out of style with the old family picnic or the company picnic. What we have today are efficient corporations as we should have, which have exactly the right number of men; with very few exceptions can any company say or justify to their stockholders or shareholders that they have great numbers of people on the payroll for humanitarian reasons, but now they must get rid of them because it is going to affect them somehow or they do not want to dare add to them because experience or merit rating will penalize them?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Boy, what a picture of employers you are giving us.

**[Interpretation]**

**M. Mackasey:** Je vais essayer de répondre à toutes vos questions.

Certains de mes amis qui sont employeurs trouveraient que je simplifie les choses. M. Anderson, évidemment, que je respecte beaucoup, est un témoin très éduqué et je ne vais pas trahir des conversations privées avec certains groupes d'employés. Il me semble que après avoir été un employeur pendant de nombreuses années, je n'ai plus aucune illusion et je ne pense pas qu'il y ait à l'heure actuelle au Canada des employeurs qui gardent des employés en nombre excédentaire.

Je ne suis pas frappé par l'argument selon lequel des entreprises privées de tous genres et des hommes d'affaires importants et généreux, maintiennent à leur service, et dans un esprit humanitaire, un nombre considérable d'employés excédentaires. Il serait merveilleux de croire à l'adoption partielle des principes philosophiques japonais, mais je m'en tiens à ceux du Missouri dans ce domaine.

Je crois que le rôle légitime de tout employeur, ou de toute corporation, est d'obtenir de son personnel le meilleur rendement, ce qui est logique dans les conditions actuelles très âpres de la concurrence mondiale. Les arguments d'où qu'ils proviennent, y compris des travailleurs, voulant que la cote au mérite ou que la tarification fondée sur l'expérience entraîne une réduction encore plus sensible du personnel, ne me convainquent pas du tout. Je n'en crois pas un mot.

Si l'on argue, d'autre part, que la direction des entreprises réfléchira à deux fois avant d'engager du personnel, on tombe alors dans le régime suédois qui est l'une de vos théories préférées. Le système appliqué en Suède ne laisse pas place à l'inefficacité. Les entreprises au rendement déficient sont achetées et elles disparaissent graduellement car, en dernière analyse, elles ne profitent pas aux travailleurs puisque des taux de salaires inférieurs et des conditions de travail rigoureuses viennent se substituer au rendement adéquat.

Encore une fois, et pour résumer la question, sous le regard de M. Morris, représentant patronal qui me fixe par dessus ses lunettes, je ne pense pas qu'on puisse réunir d'une part, toutes les sociétés qui emploient plus de personnel qu'elles ne requièrent. Cette méthode de travail a disparu avec les entreprises familiales. Nous voyons aujourd'hui des sociétés bien organisées, comme il se doit, employant le nombre de travailleurs nécessaires et il serait difficile que l'une d'elles puisse justifier à ses actionnaires, sauf sans des cas exceptionnels, qu'elle conserve à son service, pour des raisons humanitaires, plus d'employés qu'il ne faut. En ce moment-ci, les entreprises devront se défaire du personnel excédentaire ou cesser d'engager du personnel dès lors que le système de la tarification fondée sur l'expérience et la cote au mérite constitueront pour elles une pénalisation.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mon Dieu! Quel tableau brosez-vous là des employeurs.

## [Texte]

**Mr. Mackasey:** No, I am giving the true picture of the proper employer in this country. The proper employer has a responsibility to his shareholders if it is a corporation, to his partners if it is a partnership, to run his business for a maximum profit consistent of course with social justice in the norms of today's society.

I do not condemn any employer for operating as efficient a business as possible; efficiency means the proper number of people at his disposal. Efficiency in many cases means a reduction of staff by introducing automation. In the final analysis I think this is in the best interests of the worker and hence I am not always persuaded by people who say you are going to phase out or force out of existence inefficient industries if you raise the minimum wage.

I want to come back to merit rating. I much prefer, Mr. Knowles, that if it has no effect then it can just really be left in as left out. You will agree with that. When you weigh that against the point Mr. Cullen raised, if it is in we will start as of the moment the law is an act. We will study these industries for a minimum period of three years if necessary in co-operation and in consultation with employer representatives before any company is in any way penalized or affected by the experience that we have found merits an adjustment in his rates.

I think this is very consistent with the whole concept of the insurance principle we are trying to establish here because the inefficient employer I am talking about is being financed and subsidized by the efficient employer if you do not have this merit and experience rating. This is a departure from the very insurance principle they are pushing more than we are pushing. When we made this example of 33 $\frac{1}{3}$  or 66 $\frac{2}{3}$  or whatever it is, perhaps we were over reacting to the briefs which have all emphasized the bad features of the merit rating. Some employers are going to be expected to pay more insurance premiums than others. Why should they not? From the insurance concept they are drawing more out of it; the plan is subsidizing their inefficiency. I use the word "inefficiency" in the economic sense. That is exactly what the Unemployment Insurance is doing, picking up the social tab for unemployment which in other cultures they would have to do.

We are suggesting to them that over the next three years they try to stabilize their industry. I mentioned the textile industry, the fuel industry and some of the other industries that need rationalization if they are going to be around in 10 years. I think it is a greater social injustice and governments would not be doing the work at all if they let certain industries continue certain practices which means that in 10 or 15 years they are not going to be around; and they are not going to be around because they are not going to be able to stand up to the competition from outside countries who have a rationalized, efficient, automated industry.

It is better that we in Canada answer the competition by the same means, by our competitors' means, that is by providing uniquely productive industry. People in this country complain about the lack of productivity of the Canadian worker: they do this all the time. No one ever says it is because of the economy of scale; no one gives the very valid reasons. A lot of the lack of productivity in Canada is because the tools at the disposal of the worker are not very efficient either. So instead of com-

## [Interprétation]

**M. Mackasey:** Non, je suis en train de dépeindre l'employeur type de ce pays. Il contracte envers ses actionnaires ou ses associés, selon qu'il s'agit d'une corporation ou d'une société en nom collectif, la responsabilité de diriger l'entreprise de manière à assurer un profit maximal compatible, bien sûr, avec les normes actuelles de la justice sociale.

Je ne condamne aucun employeur pour vouloir obtenir le meilleur rendement possible; cela signifie qu'il aura à sa disposition le nombre d'employés requis, ce qui entraîne, dans plusieurs cas, une réduction du personnel au profit de l'automatisation.

En définitive, l'ouvrier y trouve son compte, à mon avis et je ne suis toujours pas convaincu par les arguments de ceux qui prétendent qu'un salaire minimum accru tendra à faire disparaître progressivement les industries au rendement inadéquat.

Je veux maintenant en revenir à la cote au mérite. Je préférerais, M. Knowles, que ce système soit abandonné si son adoption ne vaut guère plus que son rejet. Si vous prenez le contrepied du point qu'a soulevé M. Cullen et que ce procédé figure dans la loi, on l'appliquerait dès l'adoption de celle-ci. Nous étudierons les conditions des industries pour une période minimum de trois ans, au besoin en collaboration et en consultation avec les représentants des employeurs, avant qu'une société ne soit pénalisée de quelque façon ou qu'elle se voie appliquer un rajustement de son barème de taux à la suite des conclusions que nous aurons tirées.

A mon avis, ce procédé est compatible avec le principe de l'assurance que nous essayons de mettre en pratique ici, puisque l'employeur au rendement inadéquat dont je parle, sera, en l'absence d'un système de cote ou mérite ou d'une tarification fondée sur l'expérience, financé et subventionné par l'employeur efficient. On s'écarterait ainsi du principe même de l'assurance qu'ils sont en train de promouvoir plus que nous autres. Les exemples que nous avons soumis concernant les pourcentages de 33 $\frac{1}{3}$  et de 66 $\frac{2}{3}$ , ont peut-être constitué une réaction exagérée de notre part aux mémoires qui ont tous mis en relief les inconvénients du système de la cote au mérite. Certains employeurs paieront des primes d'assurances plus élevées que d'autres. Pourquoi pas? Sous l'angle de l'assurance, ils tirent des avantages plus appréciables; le régime subventionne leur rendement inadéquat. J'utilise le terme «rendement inadéquat» dans un contexte économique. C'est ce que fait exactement l'assurance-chômage qui paye, du point de vue social, la note de chômage qu'elle serait obligée d'assumer dans certains pays où le régime se distingue du nôtre.

Nous leur proposons de tenter une stabilisation de leurs entreprises au cours des trois prochaines années. J'ai fait mention de l'industrie textile, l'industrie des carburants et certaines autres qui appellent une rationalisation si elles veulent survivre aux cours des dix prochaines années. Je pense que c'est une grande injustice sociale et une carence gouvernementale qu'on permette à quelques industries de continuer certaines pratiques qui doivent entraîner, dans 10 ou 15 ans, leur disparition parce qu'elles ne pourront pas faire face à la concurrence de compagnies étrangères dont le rendement est rationnel, efficace et automatisé.

Il est préférable que les entreprises canadiennes adoptent les moyens utilisés par la concurrence, c'est-à-dire



*[Text]*

plaining about the workers' productivity sometimes we should point out that many of our industries are inefficient when compared to similar industries outside Canada.

I am saying that when those inefficient industries are rationalized with government assistance, the same way they have done in the auto industry, so that they can compete on equal terms with the traditional competitors, Korea, Japan and the other places, it will stabilize the lay-off pattern in that industry because that will be the ultimate proof of the wisdom of the rationalization. In view of the fact that it will be six years before the full impact of merit or experience rating comes into being I just think people are jumping at shadows; I think it is a very desirable feature to be retained because it is based on sound insurance principles. In other words we are relating contributions to benefits.

Ultimately I suppose the whole plan will be to do that with the Canadian worker as well, but we are rapidly moving to the ultimate plan. I think it is awfully important from my own personal opinion that this feature be retained and realized in the way of a six-year safeguard built into the plan that will make it possible for a meeting of minds.

The argument of the CLC for instance, to which you may or may not have been referred, that perhaps this will make companies over zealous about hiring does not impress me for the reasons I have mentioned: I know that not too many of my friends in industry hire more people than they think they need.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The very fact that you make so much out of the efficiency of these corporations, even in the soulless, heartless terms that you have put it, seems to me to be a . . .

**Mr. Mackasey:** Excuse me, I did not put "soulless, heartless"; I know this makes great press, but I am not here to make great press. I simply have pointed out that I think it is a very logical function of big business to be efficient.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You argued that in their efficiency they tend to have just the right number of people on.

**Mr. Mackasey:** That is efficiency, that is maximum efficiency.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is maximum efficiency.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Then if that is the case does it not follow that lay-off patterns that are

*[Interpretation]*

assurer une productivité sans seconde. Le public se plaint du manque de productivité de l'ouvrier canadien: c'est un leitmotiv constant. Personne n'attribue ce résultat aux différents niveaux de l'économie; personne ne fournit les raisons valables. Le manque de productivité au Canada est en grande partie attribuable à la qualité inadéquate des outils dont dispose le travailleur. Au lieu de nous plaindre de la productivité du travailleur, il faudrait quelques fois s'en prendre à certaines industries qui sont inefficaces si on les compare à des entreprises similaires en dehors du Canada.

Une fois que ces industries au rendement insuffisant seront rationalisées avec l'aide du gouvernement, comme il en a été pour l'industrie automobile, et qu'elles pourront soutenir la concurrence traditionnelle de pays tels que la Corée, le Japon et autres, les mises à pied dans ces industries seront plus ou moins nivelées, puisque cette stabilisation sera la preuve ultime du bien fondé de la rationalisation. En raison du fait qu'il faudra six ans avant que le système de la cote au mérite ou la tarification fondée sur l'expérience produisent leurs effets, je pense que nous sommes aux prises avec des ombres. A mon avis, la procédure est souhaitable car elle repose sur des principes d'assurance éprouvés. En d'autres termes, les cotisations sont liées aux prestations.

Je suppose que le régime en fera autant, en définitive, pour l'ouvrier canadien, mais nous nous dirigeons rapidement vers le régime définitif. A mon avis, il est extrêmement important de retenir une telle disposition qu'on appliquerait comme une mesure de sauvegarde pour une durée de six ans, afin de permettre des consultations dans l'entretemps.

L'argument tenu par le congrès du Travail canadien, auquel vous vous seriez reporté peut-être, selon lequel les compagnies rivaliseraient de zèle dans les engagements de personnel, me laisse indifférent pour les motifs que j'ai déjà mentionnés. Je sais que peu d'industriels parmi mes amis engagent plus de travailleurs qu'ils n'en ont besoin.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Le seul fait que vous mettiez l'accent avec tant d'insistance sur le rendement de ces sociétés, même dans les termes sans pitié et dépourvus de sentiments que vous avez employés, me paraît être . . .

**M. Mackasey:** Je vous demande pardon, je n'ai pas employé de termes «sans pitié et dépourvus de sentiments». Je sais que cela impressionne beaucoup, mais je ne suis pas ici pour faire impression. J'ai simplement souligné qu'à mon avis il était logique pour une entreprise importante, d'être efficace.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous prétendez que dans ce but elles tendent à employer uniquement le nombre de travailleurs dont elles ont besoin

**M. Mackasey:** C'est là le rendement adéquat, le rendement maximal.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est le rendement maximal.

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** S'il en est ainsi, ne serait-il pas vrai d'en déduire que les mises à pied

## [Texte]

other than the normal are due to causes beyond their control, beyond this question of their efficiency, and if that being the case should you not stick to universality in this area rather than insurance principles? When you talk about insurance principles you are talking about the private insurance principle and I think it has to be different in social or universal insurance.

**Mr. Mackasey:** Mr. Knowles, I think it is only reasonable that we ask employers to absorb as much as possible the cost of doing business, their own business. One of the costs of doing business today to all employers is paying into the unemployment insurance fund. Really, all we are saying is that industry "A" should be paying into the fund a contribution that is realistic with the strain that particular industry puts on the fund.

We are simply saying this is consistent and therefore this could very well lead to a variation in the amount each industry pays. You are saying in effect that it should be borne by all the industry right across the board, regardless of...

• 1230

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I do not want to extend it, so I will settle if Mr. Mackasey will do just one thing for me. Will he draft a letter, the kind that I could use to write to employees...

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** ...who say that because of their better record in not being laid off, their side of the premium should be lower, too.

**Mr. Mackasey:** You could write that letter without any help from me by pointing out to them that those who are now paying \$1.40 will be paying 80 cents. You can write the letter better than I, but I will give you the basis of it, that under no circumstance will an employee pay more than the employer.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I know, but...

**Mr. Mackasey:** Wait a minute now.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Just a minute though.

**Mr. Mackasey:** You asked me to write the letter and I am writing it for you now. Because of the merit rating, the majority of companies will be paying below average, and because the majority of companies will be paying below average, so will their employees. I think I am right in saying that.

**Mr. DesRoches:** They will pay less, they will always pay less.

**Mr. Mackasey:** That is the point Mr. Knowles wants.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The fact that people soon forget they are paying less today than they

## [Interprétation]

dépassant la moyenne normale sont dues à des circonstances qui échappent au contrôle de ces sociétés, mise à part la question de l'efficacité du rendement et, dans ce cas, ne devrait-on pas s'attacher aux principes l'universalité applicable dans ce domaine, plutôt qu'à des principes d'assurance? En parlant de ces principes d'assurance, vous vous référez à ceux de l'assurance privée qui doivent se distinguer des principes de l'assurance sociale et générale.

**M. Mackasey:** Je pense, monsieur Knowles, qu'il est tout à fait normal de demander aux employeurs de supporter le maximum des frais de leur entreprise. Ces frais comprennent, entre autres, la nécessité pour tous les employeurs de contribuer au fonds de l'assurance-chômage. Tout ce que nous demandons, en somme, est qu'une industrie déterminée participe d'une façon réaliste à ce fonds, en rapport avec les prestations qu'elle en retire.

Nous soutenons que ce point de vue est pertinent et qu'il peut conduire à une échelle variable des contributions pour chaque industrie. Vous demandez en fait, que cette contribution soit supportée par toutes les industries sans exception, sans tenir compte de...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je ne voudrais pas prolonger la discussion, cependant, M. Mackasey acceptera-t-il de rédiger une lettre dont je pourrais m'inspirer pour écrire aux employés...

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** ...disant qu'ils n'ont pas été mis à pied, et que leur excellent dossier devrait leur permettre de verser des cotisations moins élevées.

**M. Mackasey:** Vous n'avez pas besoin de moi pour rédiger cette lettre. Vous n'avez qu'à leur signaler qu'ils ne paieront plus \$1.40 mais bien 80 cents. Il ne fait aucun doute que vous pourriez rédiger une lettre supérieure à la mienne, mais je veux vous en donner le fond qui est le suivant: dans aucun cas l'employé ne paiera plus que l'employeur.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est convenu, mais...

**M. Mackasey:** N'allez pas si vite.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Un moment, je vous prie.

**M. Mackasey:** Vous me demandez de rédiger la lettre et je m'y soumetts volontiers. Cependant, en raison de la cote au mérite, la majorité des employés verseront des cotisations inférieures à la moyenne et les employés également, par conséquent.

**M. DesRoches:** Ils paieront moins et il en sera toujours ainsi.

**M. Mackasey:** C'est là où voulait en venir M. Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Certaines personnes paieront moins cette année qu'ils ne payaient l'année



[Text]

were last year, you know the answer is, what have you done for us lately?

**Mr. Mackasey:** I have had that question asked me three times since nine o'clock.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** If you would draft a letter in both languages for me, I would be glad to use it.

**Mr. Mackasey:** Thank you very much. On one condition, that if you use it, you will...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Give you credit for it?

**Mr. Mackasey:** ...give me this credit, that you will appreciate my argument that we have a three-year period in which we will really analyse the validity of the merit rating concept, and a further three-year period before it is brought into its maximum, where we can rectify and adjust to many of the constructive briefs that have pointed out some of the problems.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I will give you all the credit you deserve, I always do.

**Mr. Mackasey:** I have used that one, too.

**The Chairman:** Mr. Knowles, are you finished?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes.

**The Chairman:** Gentlemen, it is 12.30 p.m., but I think perhaps we can carry on for a few more minutes as we have a number of other questioners who have not had a chance yet. Perhaps we can finish the hearing by 1 o'clock. Mr. Goode?

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Mackasey, I have just a few short questions on the fishing industry. As you know, the way it works out right now, if you get a good catch you receive unemployment insurance in the winter time, but if you have a bad one and you need the money, of course you do not receive it. You said that you were planning to bring in a scheme. Is the scheme now under research or is there a scheme actually created which is being considered?

**Mr. Mackasey:** That is a good point Mr. Goode. First of all, we should clarify the position. Fishermen who are now easily identified as employees will always be under the plan, that is logical.

In the past, and Mr. DesRoches can correct me if I am wrong here, the controversy about fishermen has centred around fishermen who by the strict definition of what they are doing could be also classed as employers. Therefore, we have had to deviate for various reasons to help many people, and unfortunately, in the deviation, we have helped people earning \$20,000 a year as well because, as you know, in certain parts of the country the weather shines a little more than in other parts, a little longer, according to their propaganda.

However, the important point in the paper is that they will remain within the unemployment insurance until a suitable alternative plan is devised, not by me or by the unemployment insurance, but by the appropriate depart-

[Interpretation]

dernière. En revanche, qu'avez-vous fait pour nous récemment?

**M. Mackasey:** On m'a déjà posé cette question trois fois depuis neuf heures ce matin.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Une lettre rédigée dans les deux langues officielles me serait fort utile.

**M. Mackasey:** Je vous en remercie, mais je posera la condition suivante: si vous vous en servez, vous ferez bien de...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** ...m'en attribuer le mérite?

**M. Mackasey:** C'est juste. Je m'attends aussi à ce que vous saisiessiez toute la profondeur de mon argument. Nous avons besoin d'une période de trois ans au cours de laquelle nous évaluerons la validité du concept de la cote au mérite; il nous faudra un autre délai de trois ans pour adapter nos résultats aux mémoires constructifs qui ont fait état d'un grand nombre de problèmes.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je vous attribuerai le mérite qui vous revient. J'en ai l'habitude.

**M. Mackasey:** Je me suis déjà exprimé de cette façon, moi aussi.

**Le président:** Monsieur Knowles, avez-vous terminé?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui.

**Le président:** Messieurs, il est midi et demi, et, à mon avis, nous pourrions continuer encore quelque temps pour donner une chance aux autres interrogateurs qui ont fait silence jusqu'ici. Nous pourrions finir à une heure. Monsieur Goode?

**M. Goode:** Monsieur le ministre, j'ai quelques brèves questions à poser à propos de l'industrie de la pêche. Chacun sait que dans les circonstances actuelles, si l'on a une bonne prise, on reçoit l'assurance-chômage pendant l'hiver, et si l'on en a une mauvaise, on ne reçoit rien. Vous déclarez que vous songez à la mise sur pied d'un régime. Est-il encore à l'étape de la recherche ou existe-t-il maintenant un régime dont on envisage sérieusement la mise en vigueur?

**M. Mackasey:** Excellente question, monsieur Goode. Disons tout de suite que les pêcheurs considérés comme employés relèveront de ce programme et c'est normal.

Par le passé et M. DesRoches voudra bien me rappeler à l'ordre si je me trompe, la controverse qui entourait le statut des pêcheurs se situait au niveau de la définition de ces pêcheurs qui peuvent être aussi employeurs. Il nous a fallu nous écarter un peu de notre façon de procéder habituelle pour venir en aide à plusieurs personnes. Malheureusement, ce faisant, nous avons aidé certaines gens qui gagnaient aussi \$20,000 par année. Chacun sait que dans certaines régions du pays, le soleil brille plus longtemps selon le degré de propagande qui est fait.

Par ailleurs, ces pêcheurs auront droit à l'assurance-chômage jusqu'à ce qu'on trouve un autre régime, non pas forcément conçu par l'assurance-chômage, mais par le ministère qui tombe sous la compétence de M. Davis.

## [Texte]

ment which comes under Mr. Davis. When and if that plan is prepared and acceptable to the people and the unions that represent these fishermen, then it will be implemented. Under no circumstances will it be less favourable than the present plan, but even the CLC brief which, I think, was a very responsible labour brief, indicated that fishermen should not be in the present plan.

On the other hand, I do not believe in shoving anybody out in no man's land and until we have something that is as good or better, then they will remain within the plan. To answer your question more directly, yes, this whole area is now being explored by the appropriate minister.

**Mr. Goode:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I was thinking about some of the problems with the low wage groups where the benefits on insurance principles are necessarily related to earnings and where a program is designed to give people payment as a matter of right, consistent with dignity and all the rest of it, and in particular with the principle of the waiting period we have built into the plan. It seems to me there is an area here where inescapably there has to be a closer relationship with the administration of public assistance. I wonder what particular features have been considered to integrate plans in this respect, to make sure where a lay-off occurs, say in the low earnings categories, that there should be without any question an examination right from the beginning of what the needs are of that particular family situation. Are any measures proposed to co-ordinate this plan with public assistance plans which are shared with the federal side?

**Mr. Mackasey:** Mr. DesRoches is sending me a note. Why do you not answer directly, Mr. DesRoches, and explain about the meetings you have been holding across the country with various organizations and so forth on this very point?

**Mr. DesRoches:** Yes, Mr. Chairman, one of the features that Parliament may want to consider is how this thing could be better established. We have links at the moment, we provide information to welfare plans, but one of the features now which is getting to be difficult to get over with is the timing or the overlapping between programs or the fear of overlap on the part of municipal agencies, and the problem arises this way. Some welfare agencies, municipal agencies, are reluctant to give money to a person or a family until they have clearly established whether they are going to get unemployment insurance benefits which could take from two to three weeks because of the time required to exercise our...

**Mr. Francis:** Under our proposal there is a two-week waiting period in any case.

**Mr. DesRoches:** That is right, so it would be three weeks. One of the features which would make it easier or could make it easier for welfare agencies to give money as soon as people require it, would be to provide some form of authority in the Act whereby the benefits, if they are overpaid by the welfare agency, could be taken out of UI benefits.

23009-31

## [Interprétation]

Or, lorsque les pêcheurs et leurs syndicats accepteront ce régime, nous le mettrons en vigueur. Il ne fait aucun doute qu'il ne sera pas moins généreux que le régime actuel. Par ailleurs, même le mémoire du CTC a nettement indiqué que les pêcheurs ne devraient pas relever du régime actuel. En revanche, il n'est pas bon de plonger tout un groupe d'individus dans l'inconnu. Il importe donc de leur laisser ce régime en attendant d'avoir formulé un régime supérieur. Bref, ce secteur est soumis à une exploration judicieuse de la part du ministre.

**M. Goode:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Francis.

**M. Francis:** Parlons des problèmes des catégories à revenus inférieurs. Les prestations dépendent du revenu et ce régime est conçu pour assurer de droit un paiement qui fait hommage à la dignité de la personne humaine. Quant au délai de carence, il semble qu'il faille de toute nécessité se rapprocher davantage de l'administration de l'assistance sociale. Quelles dispositions a-t-on prises pour la mise en application de ces régimes, quand des personnes mal rémunérées se voient mises à pied? A-t-on pris des mesures pour étudier dès le début de la mise à pied la situation financière des familles en cause? A-t-on prévu des dispositions pour adapter ce régime aux programmes d'assistance sociale partagés par le gouvernement fédéral?

**M. Mackasey:** Monsieur DesRoches, veuillez répondre directement à cette question, et faire état des réunions que vous avez tenues dans tout le pays avec d'autres organismes.

**M. DesRoches:** Le Parlement pourrait se demander comment il pourrait rendre ce lien plus viable. Nous assurons les renseignements par voie de deux programmes sociaux. Par ailleurs, nous nous heurtons à des difficultés que comporte le chevauchement des programmes de la part des organismes municipaux. Voyez comment se base la difficulté. Certains organismes sociaux des municipalités hésitent à verser des prestations à une famille si celle-ci a droit à des prestations d'assurance-chômage; avant de vérifier ce phénomène, il peut s'écouler deux ou trois semaines...

**M. Francis:** En vertu du régime proposé, un délai de carence de deux semaines s'impose de toute façon.

**M. DesRoches:** Ce qui porterait cette attente des familles à trois semaines. Or, pour permettre aux organismes sociaux de verser immédiatement des prestations aux familles qui les réclament, il faudrait les autoriser en vertu de la Loi à déduire des prestations d'assurance-chômage le surplus de prestations qui seraient versées.



[Text]

**Mr. Francis:** Is there no such authority in your present act?

**Mr. DesRoches:** No, the benefits cannot be assigned or garnished. I do not think we should have the broad powers of assignment or garnishee, but perhaps you might want to consider some form of limited assignment powers that would ease the transition between welfare payments and unemployment insurance payments.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, it seems to me we have to recognize that insurance technique cannot really cope with low earnings and heavy family responsibilities. This is where the greatest test comes in many areas for any social insurance plan and I certainly hope we look at what can be done here to encourage the municipal and provincial authorities to act promptly. Where there are low earnings we can presume family requirements are going to be very difficult to meet and if the authority to assign those first, say, two unemployment insurance pay cheques which are going to be fairly meagre in any case would be a factor in expediting the payment of welfare assistance, I would certainly be prepared, as one member of this Committee, to recommend that it be considered.

**Mr. Mackasey:** You have made, Mr. Francis, a very, very important point. We never want the powers to make it possible for unemployment insurance benefits to be garnished by let us say, a department store...

**Mr. Francis:** But another public authority...

**Mr. Mackasey:** ... But on the other hand, if by providing us with some limited power we can speed up or expedite the problem, the financial problem, of the people on the very low part of the scale.

• 1240

I think you made the point that perhaps I have not emphasized enough, that no matter how we have improved our plan there always will be a segment of Canadian workers, let us say the underemployed, that will continue to exist with two cheques, the unemployment insurance cheque and Canada Assistance Plan cheque, and what you are suggesting is that perhaps in some way we could expedite the issuing of that Canada Assistance Plan cheque by having local authorities understand that there will be an unemployment insurance cheque coming.

**Mr. Francis:** The problem is not only from this end, it is also from the other department's end too. I am concerned with whatever measures can be provided in this plan to minimize the delay of providing necessary assistance.

Mr. Chairman, we did have quite a bit of discussion I think it has given every member of this Committee concern—when comparing benefits under the new Plan and the old one. The basic difference here is when we go to the two-week waiting period. There is no way of overcoming that. If we adopt the principle of the two-week waiting period then there will be a difference in the cash flow from that period on. And, as Mr. DesRoches told us the other day, by combining your arithmetic with different time periods you can come up with different answers.

[Interpretation]

**M. Francis:** La loi actuelle n'a pas de disposition à cette fin?

**M. DesRoches:** Non. Les prestations ne peuvent pas faire l'objet d'une saisie. Il faudrait peut-être songer à des pouvoirs limités d'assignation qui assureraient une heureuse transition entre les paiements du bien-être et les prestations d'assurance-chômage.

**M. Francis:** La méthode d'assurance ne peut vraiment pas secourir les familles nombreuses à revenu faible. C'est là vraiment qu'il faut trancher ce dilemme au cœur duquel sont plongés les régimes d'assurance-sociale. Il faut trouver un moyen d'encourager les autorités municipales et provinciales à prendre rapidement les mesures qui s'imposent. Les familles moins favorisées ont un besoin impérieux et immédiat de prestations; malheureusement, on ne peut pas remplir facilement le rôle de versement de prestations. En revanche, si l'on autorise deux régimes d'assurance-chômage à verser des prestations qui seront dérisoires de toute façon, mais qui pourraient accélérer le versement des prestations sociales, je serais disposé à examiner cette formule, comme l'a recommandé un de nos collègues.

**M. Mackasey:** Vous avez soulevé une question fort importante, monsieur Francis. Nous ne voudrions jamais que les prestations d'assurance-chômage puissent faire l'objet d'une saisie d'un magasin à chaîne...

**M. Francis:** Mais un autre organisme public...

**M. Mackasey:** En revanche, si l'on nous accorde des pouvoirs limités, nous pourrions trancher le problème financier des défavorisés. Je pense que vous avez fait ressortir que je n'avais pas suffisamment souligné que

quelle que soit l'amélioration que nous ayons apportée à notre programme, il y aura toujours un secteur de la main-d'œuvre canadienne, les sous-employés qui, pour vivre, continueront de toucher deux chèques, celui de l'assistance sociale et celui d'assurance-chômage. Vous ajoutez qu'il existe peut-être un moyen d'accélérer le versement de ces prestations sociales en s'assurant que les autorités locales sachent qu'un chèque d'assurance-chômage doit être versé.

**M. Francis:** Ce n'est pas seulement là qu'est le problème. Il existe aussi dans les autres ministères. Je me demande quelles sont les dispositions que vous prévoyez dans ce programme pour vraiment raccourcir ce délai dans le versement des prestations sociales.

Monsieur le président, nous avons eu de longues discussions et je pense que tous les membres de ce Comité se sont intéressés à la comparaison des prestations octroyées en vertu de ce nouveau régime et celles qui l'étaient en vertu de l'ancien régime. La principale différence est la période d'attente de deux semaines. Il n'y a pas moyen de supprimer cela. Si nous adoptons ce principe d'un délai de deux semaines il y aura une différence des versements comptants à partir de ce moment-là. Et comme M. DesRoches nous l'a expliqué l'autre jour,

## [Texte]

I do not think we ever really can overcome that. The scale of benefits is higher for every category, with I think one possible exception. It is a matter of time and no matter how your work the arithmetic eventually the new scheme is more generous. But in that waiting period it is possible to come up with various combinations showing a slightly lower rate of benefit. If, on the other hand, you assume employment, say, at the fifth week, then you can come up with a totally different set of tables, also showing that the new program can be quite a bit more generous. It seems to me that this kind of comparison is not really going to lead us very far. If we are adopting certain principles, such as the two-week waiting period—and with the sickness benefit there is good reason why this waiting period should be there—and if we are to try to maintain a reasonable consistency of our benefit, relating it according to a formula, then I think we have to recognize that it is possible to pick out certain discrepancies between the two. But I think that is just in the nature of the plan and there is no way of escaping that. I have given quite a bit of thought to this.

**Mr. Mackasey:** Yes, particularly if we want to retain our insurance concept and if we want to retain some of these added features that you mentioned revolving around sickness and maternity. You made the point quite eloquently. If we were to start paying payments, as some briefs have suggested, from day one then something has to be sacrificed or the cost will be astronomical. We have tried to go with the best possible plan for the most people. There is bound to be the odd discrepancy in trying to rectify that discrepancy and we perhaps can unintentionally get away from the basic principle.

**Mr. Francis:** That is right.

**Mr. Mackasey:** The problem of an *ad hoc* patch-up type of solution is what we do not want.

**Mr. Francis:** But I do feel that it is essential that there be the fullest possible co-operation with the Canada Assistance Plan.

**Mr. Mackasey:** But I would appreciate, through you, Mr. Chairman, if your Committee in its report—because you have sat in at all these hearings—might include a section or sections suggesting to us how best we can create this link with the Canada Assistance Plan in order to accomplish what Mr. Francis has said—that is to provide immediate assistance for those people on the very bottom end of the scale by perhaps a closer relationship and a faster triggering of Canada Assistance Pension payments. There is no doubt about it, even if this plan went into effect tomorrow, that there is going to be a lot of people who still will have to live off two cheques, unemployment insurance and Canada Assistance Plan. We never will eliminate that. We have reduced the numbers considerably, to the tune of \$40 odd million or more. But I would not want to mislead the Committee into thinking there are not going to be too many Canadians still living off both cheques. That is another problem. But if you would—and I mean this sincerely—include in your recommendations ways and means, or a strong suggestion that we find ways and means, of working

## [Interprétation]

en calculant divers délais, on peut trouver plusieurs solutions. Je pense que c'est un problème insoluble. L'échelle des prestations est plus élevée pour chaque catégorie, exception faite d'une seule, je crois. Mais avec la période d'attente, il est possible d'avoir plusieurs combinaisons qui donnent un taux de prestations légèrement plus bas. Si, d'autre part, vous parlez de chômage à partir de la cinquième semaine, vous pourrez avoir une série de tableaux totalement différents qui montrent que le taux au programme est peut-être un peu plus généreux. A mon avis, ce genre de comparaison ne peut nous mener bien loin. Si on adopte certains principes, comme celui de la période d'attente de deux semaines—et puisque les prestations de maladie existent, ce délai est justifié—et si nous essayons de maintenir une comptabilité raisonnable entre les prestations, en vertu d'une formule bien établie, alors il faut admettre qu'on peut trouver un certain écart entre les deux programmes. Je pense cependant que c'est là dans la nature du programme et que c'est inévitable. J'y ai réfléchi longuement.

**M. Mackasey:** Oui, en particulier si vous voulez préserver le principe de l'assurance et conserver quelques-uns des éléments des nouvelles caractéristiques que vous avez mentionnés touchant la maladie et la maternité. Vous l'avez exprimé d'une façon très éloquente. Si nous commençons les versements dès le premier jour, comme on l'a proposé dans certains mémoires, il faudrait évidemment sacrifier quelque chose, sinon le coût serait vraiment astronomique. Nous avons essayé d'établir le meilleur des régimes pour le plus grand nombre de gens. Il est inévitable d'avoir un écart, et en essayant de le rectifier nous risquons sans le vouloir de nous écarter du principe de base.

**M. Francis:** C'est exact.

**M. Mackasey:** Ce dont nous ne voulons pas, c'est des problèmes d'une solution de rapiéçage.

**M. Francis:** Mais je pense qu'il est essentiel d'établir une collaboration très étroite entre le régime d'assurance-chômage et le régime d'assistance sociale.

**M. Mackasey:** Monsieur le président, étant donné que vous avez assisté à toutes les audiences, j'apprécierais cependant que vous fussiez inclure dans le rapport du comité une ou plusieurs sections contenant des recommandations sur la meilleure façon d'établir ce lien avec le régime d'assistance publique du Canada, pour suivre l'idée de M. Francis, c'est-à-dire d'assurer un secours immédiat à ceux qui se trouvent en bas de l'échelle sociale en établissant des liens plus étroits avec les services de prestations sociales et en accélérant le versement de ces prestations. Il est clair que même si le régime entrerait en vigueur demain, il y aurait encore beaucoup de personnes qui seraient obligées de se contenter de deux chèques, celui de l'assurance-chômage et celui de l'assistance sociale. Nous ne pouvons rien y faire. Nous avons réduit ce chiffre jusqu'à environ 4 millions de dollars, mais je ne voudrais pas que le Comité s'imaginer qu'il ne restera pas beaucoup de Canadiens devant vivre de ces prestations. C'est un autre problème. Mais très sincèrement, si vous pouviez inclure dans votre rapport des recommandations sur les moyens de travailler en



[Text]

closer with Canada Assistance Plan in that area we would appreciate it.

**Mr. Francis:** All right.

**Mr. Alexander:** Regarding phase one, where we have the 20 or more employment weeks, there is some question as to the three-week bonus. I believe the Minister has indicated that in order to give some incentive you were thinking seriously about staggering that payment. Has there been any further consideration with respect to that, sir, that rather than the three-week bonus the money will be paid on a staggered basis?

**Mr. Mackasey:** Yes. This is an area that you can guide us on, if you see the advantage of staggering it. I have no fixed opinion here. You know, I suppose it comes down to the question of what do people do with three weeks' money in their hand all of a sudden.

**Mr. Alexander:** I would stay home.

**Mr. Mackasey:** No, I do not think you would. I think you would go out and get a job, if you could.

**Mr. Alexander:** Well, this is the question. We are talking about incentive.

**Mr. Mackasey:** I suppose it all depends on how much faith you have in people. I have not met too many people in all the years I have been around who prefer not to work rather than work and if I had a cheque in my pocket for three weeks and I could rush out and get a job, knowing I could keep that and not have two incomes for three weeks, I would be very cognizant of the advantage of having double pay for three weeks. Particularly as the average Canadian always has unpaid bills. So I think from this point of view it is an incentive. Let us say that you are a man earning \$150 a week and you are going to get \$300 all at once and you can keep it, particularly if you find a job tomorrow. If you find that job tomorrow and earn \$100 a week, or \$150 a week for the next three weeks, then this is an incentive. Now if you stay home and just spend your money, fine. This is possible and it is going to happen to some people. I have no illusions that the world is perfect. But I do think that it is an incentive and, on balance, I prefer to see it that way. Now we could break it down and rather than a three week lump payment we could, as Mr. DesRoches has suggested, have a one week and then a two week or something of this nature. But we are open to your suggestions on this. I really mean this.

**Mr. Alexander:** I am pleased that the Minister has an open mind in that regard.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Alexander:** I have just one other question. I am surprised that it was not pursued, particularly by my friend, Mr. Knowles, at any great length. However, Mr. Broadbent did. I am referring to the question of the 4 per cent. There seems to be a little confusion as to that. As I recall, there were many briefs that chastised the government somewhat, some at length, some not, regarding your

[Interpretation]

collaboration plus étroite avec le régime d'assistance publique dans ce domaine, nous vous en serions très reconnaissants.

**M. Francis:** Très bien.

**M. Alexander:** A propos de la première étape, où il est question d'une période de vingt semaines d'emploi ou plus, qu'arrive-t-il du boni de trois semaines? Je pense que le ministre a laissé entendre que pour assurer une certaine stimulation, vous avez pensé sérieusement à un versement échelonné. Avez-vous analysé la possibilité de supprimer la période d'attente et de la remplacer par des versements échelonnés?

**M. Mackasey:** Oui. C'est un domaine sur lequel vous pouvez nous éclairer si nous considérons l'échelonnement comme un avantage. Je n'ai pas d'idée fixe là-dessus, vous savez, je suppose que cela revient à la question de savoir ce que les gens font quand ils se trouvent d'un seul coup avec trois semaines de versements.

**M. Alexander:** Moi, je resterai chez moi.

**M. Mackasey:** Non, je ne crois pas. Je pense que vous iriez à la recherche d'un emploi, si vous le pouviez.

**M. Alexander:** C'est ça le problème. Nous parlons d'incitation.

**M. Mackasey:** Je suppose que c'est une question de confiance. Moi, j'ai rarement rencontré des gens qui préféreraient rester oisifs et si j'avais un chèque de trois semaines en poche et si je pouvais me trouver un emploi en sachant que je peux le garder et que je ne toucherais pas deux revenus pendant trois semaines, je me rendrais très bien compte de l'avantage d'avoir double salaire pendant trois semaines, en particulier aujourd'hui quand la moyenne des Canadiens sont toujours endettés. Alors je pense que de ce point de vue, c'est un encouragement. Disons que vous gagnez \$150 par semaine et que vous touchez d'un seul coup \$300, et vous le gardez, en particulier si vous trouvez un emploi le lendemain. Si vous trouvez le lendemain un emploi à \$100 ou \$150 pendant trois semaines, c'est un encouragement. Si vous restez oisifs et menez la belle vie, c'est une chose qui vous regarde, et ça se fait. Je n'ai pas d'illusion sur la perfection de ce monde, mais c'est un encouragement et à tout prendre, je préfère cette solution. On pourrait fractionner la somme et, comme l'a suggéré M. DesRoches, au lieu d'un versement global de trois semaines, on pourrait verser une semaine en deux, ou quelque chose comme ça. Nous sommes prêts à entendre vos suggestions. Je suis sérieux là-dessus.

**M. Alexander:** Je suis heureux que le ministre ne soit pas intransigeant sur ce sujet.

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Alexander:** Je n'ai qu'une autre question à poser, je m'étonne que mon ami, M. Knowles, ne l'ait pas poursuivie plus longuement. M. Broadbent l'a fait toutefois. Je parle de la question des 4 p. 100, qui me semble pas très claire. Il y a eu de nombreux mémoires qui ont fustigé le gouvernement: certains visuellement, d'autres, timidement. A propos de votre influence quant à l'établissement

## [Texte]

involvement at the under 4 per cent. I think there was some question as to when you really became involved. We were supposed to be receiving a statement, Mr. Chairman, with respect to that 4 per cent level. There were some who thought that the government would be involved up to the 4 per cent level. Others had indicated that this was not right because the White Paper itself says that it is not until after the 4 per cent level that the government picks up additional costs. Does the Minister still believe that this is a proper approach regarding the under 4 per cent rather than considering the general revenue aspect that many briefs had indicated as being the proper approach?

**Mr. Mackasey:** Yes, Mr. Alexander. First of all, the general revenue approach is just an unworkable one, for very practical reasons. The tax structure set-up with the provinces, ironically, would almost make it necessary to raise double the money for the same benefits, because under our tax structure for every dollar we collect a percentage goes directly to the province. So you can see that problem.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. Mackasey:** On the other question of the 4 per cent, I think there was an editorial in one of the leading papers yesterday, *Le Devoir*, which I think is required reading.

What I like to think we have done with our plan is that we have taken all the welfare measures, or what can be construed as welfare connotations, and put them into the plan above the 4 per cent threshold, if I may use that expression. So, if somebody mentions the extension of benefits due to unemployment in a region, extended benefits beyond where they normally would be, and all these things, we always can say, all right, at least these welfare connotations of the plan are being paid for by the government rather than the employer and employee, and we have tended to remove from the under 4 per cent all the abuses, seasonal benefits and so on.

So, the only significance that the 4 per cent has in political terms—and we are still in a political arena and every brief has made this point—is that unemployment is socially undesirable. Hell, who can argue with motherhood? I agree with this.

In establishing the level at which we trigger the government's direct involvement in dollars and cents, we picked 4 per cent for very practical reasons and not because we think this is the objective of government and that unemployment at 4 per cent is desirable. Speaking realistically, I think unemployment in a country such as ours will never be zero, but that is desirable, and in all probability with few exceptions in the western world in the last 20 years 4 per cent has been the figure around which unemployment has hovered. I think the average over the last decade has been about 4 per cent, even including the good years when in 1966 we were down to about 3.6, or something. So, 4 per cent was picked as a realistic figure based on our calculations of what the new plan would have cost the Canadian government had it been implemented back in 1962. This is how we arrived at the figure of 4 per cent.

The other feature I mentioned—and I did not mention it sarcastically, I think I mentioned it in good faith—is

## [Interprétation]

de ces chiffres de 4 p. 100, je pense qu'il n'était pas clair à partir de quel moment vous avez participé activement. Nous attendions une déclaration, M. le président, à propos de ce niveau de 4 p. 100. Certains ont pensé que le gouvernement interviendrait jusqu'à verser jusqu'à 4 p. 100, d'autres ont indiqué le contraire car le Livre blanc dit que c'est seulement après que les 4 p. 100 sont atteints que le gouvernement assumerait les coûts supplémentaires. Le ministre estime-t-il encore que cette solution est préférable à celle compte de l'étude du revenu général qui a été proposée dans de nombreux mémoires?

**M. Mackasey:** Oui, monsieur Alexander. Tout d'abord, la solution du revenu général est impraticable pour des raisons très pratiques. La structure fiscale établie dans les provinces exigerait ironiquement deux fois plus d'argent pour les mêmes prestations parce qu'avec notre structure fiscale, sur chaque dollar obtenu, les provinces obtiennent directement un pourcentage. Vous imaginez donc le problème.

**M. Alexander:** En effet.

**M. Mackasey:** Pour la question des 4 p. 100, je pense qu'on lui a consacré un éditorial hier dans un des principaux journaux, *le Devoir*, je pense que c'est quelque chose à lire.

J'aime à croire qu'en établissant ce régime, nous avons pris toutes les mesures de bien-être utilisable et les avons incluses dans le programme, à partir du seuil de 4 p. 100, si je puis me permettre l'expression. Ainsi, si l'on parle de la durée des prestations de chômage dans une région donnée, qui est plus longue qu'elle ne devrait l'être, et ainsi de suite, nous pouvons dire, «D'accord mais du moins la différence est payée par le gouvernement et non par l'employeur et par l'employé et en dessous des 4 p. 100, nous avons essayé de supprimer tous les abus, prestations saisonnières, etc., etc.» Ainsi, sur le plan politique, et nous sommes encore dans l'arène politique la seule signification de 4 p. 100 est que socialement, le chômage n'est pas souhaitable. Qui d'autre oserait dire le contraire? Je suis tout à fait d'accord sur ce point.

En fixant un niveau à partir duquel le gouvernement devrait intervenir, nous avons choisi le chiffre de 4 p. 100 pour des raisons très pratiques, et pas parce que nous pensons que c'est là l'objectif du gouvernement et que le taux de 4 p. 100 de chômage est un taux acceptable. Pour être réaliste, je pense que dans un pays comme le nôtre le chiffre de chômage ne sera jamais zéro. C'est pourtant souhaitable et selon toutes probabilités, à quelques exceptions près en Europe, au cours des 20 dernières années c'est autour de ce chiffre de 4 p. 100 que le taux de chômage a tourné. Je pense que pour les 10 dernières années la moyenne de chômage a été d'environ 4 p. 100 y compris les années fertiles en 1966, quand il est tombé à 3.6. Nous avons donc choisi un chiffre réaliste, reposant sur les calculs que nous avons faits pour établir ce que le régime aurait coûté aux Canadiens s'il avait été appliqué en 1962. C'est comme ça que nous sommes arrivés au chiffre de 4 p. 100.

J'ai parlé d'un autre point, en toute bonne foi, sans la moindre intention sarcastique, que cela nous plaise ou non, le fardeau supplémentaire que constituera pour le



[Text]

that whether we like it or not the added burden to the government of absorbing the features that come into effect at 4 per cent and over are bound to have an effect or at least draw to the attention of the policy makers the financial considerations of the government absorbing certain things when unemployment rates are abnormally high—abnormally high for a variety of reasons, sometimes it is fiscal and monetary policy designed to combat other problems such as inflation—and sometimes this has indirectly had a bad effect on the employment pattern and there comes the moment of the trade off. The trade off is now that much more apparent by reason of the fact that continuing unemployment at very high levels is bound to have a serious impact on the general treasury when you look at the astronomical sums of money that the government will take out of general revenues to finance these features of the unemployment insurance that had to come in at the 4 per cent level.

To sum it up, we cannot finance the whole plan out of general revenues for constitutional reasons. Secondly, I do not think it would be beneficial because in this way we have again devised a plan that remains solely and exclusively the plan of the government. You then have no more direct input between employee and employer. You then have no more legitimate reason for employer-employee representation in the decision making of the commission. It is getting away from an insurance concept and, as I mentioned, if for no other reason it is constitutionally impossible.

**Mr. Alexander:** Just for the record, Mr. Chairman...

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Alexander. Would you like Mr. DesRoches to briefly résumé when the government is in below 4 per cent?

**Mr. Alexander:** That is just what I was going to ask.

**The Chairman:** I am sorry. You may ask your question now.

**Mr. Alexander:** It has already been asked, Mr. DesRoches, I wonder if you could explain to me just what role the government plays in the event that the unemployment rate is under 4 per cent. I think there was some confusion in the Committee and on the part of many of the witnesses with respect to what role you do play, if any.

**Mr. DesRoches:** This is really done on a costing basis and I think if we followed the tables on pages 34 and 35 we would have a better way of tackling this problem. This appears in the column to the right. It will be done strictly on a costing basis according to when these phases come into play and when the unemployment reaches a certain level. If you will follow down this first column you will see that under Phase 1 employers and employees will pay the costs until the level of unemployment reaches 4 per cent. In other words, it is a self-insurance until that point, but if there are more people entering Phase 1 because the level of unemployment is higher, then the government will pay that portion of Phase 1

[Interpretation]

gouvernement le fait d'assumer certaines dépenses au-dessus du seuil de 4 p. 100 qui auront inévitablement des répercussions sur les décisions précises ou attireront du moins l'attention de ceux qui les prennent sur les conséquences financières de l'intervention gouvernementale dès que le taux de chômage devient trop élevé. Trop élevé pour bien des raisons, parfois à cause d'une politique fiscale et monétaire destinée à résoudre d'autre problèmes, comme l'inflation, et qui a parfois indirectement des conséquences négatives pour le chômage. C'est là qu'intervient l'échange. L'échange est d'autant plus apparent maintenant que le taux élevé et croissant du chômage aura certainement de graves répercussions sur le Trésor Fédéral si vous considérez les sommes faramineuses que le gouvernement prélèvera du revenu général pour financer cet aspect de l'assurance-chômage à partir du niveau de 4 p. 100.

En résumé, nous ne pouvons pas financer tout le régime à partir du revenu national pour des raisons constitutionnelles. D'autre part, je ne pense pas que cela serait très efficace parce que nous avons à nouveau établi un fonds, qui reste exclusivement l'apanage du gouvernement et où n'intervient aucune contribution de l'employé ni de l'employeur. Il n'y aurait donc plus de raison légitime pour que les employeurs et les employés interviennent dans les décisions prises par la Commission. On s'éloigne de la notion d'assurance et, comme je l'ai dit, sur le plan constitutionnel c'est inacceptable.

**M. Alexander:** Juste par les dossiers, Monsieur le président...

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Alexander. Aimerez-vous que M. DesRoches fasse un bref résumé et nous dise quand le gouvernement intervient quand le taux de chômage est inférieur à 4 p. 100?

**M. Alexander:** C'est précisément ce que j'allais demander.

**Le président:** Je m'excuse. Vous pouvez maintenant poser votre question.

**M. Alexander:** On l'a déjà posée. M. DesRoches, je me demande si vous pourriez m'expliquer quel serait le rôle du gouvernement au cas où le taux de chômage soit inférieur à 4 p. 100. Beaucoup de témoins ne savent pas au juste quel rôle jouerait le gouvernement, le cas échéant.

**M. DesRoches:** Cela dépend des coûts vraiment et je pense qu'il vaudrait mieux attaquer le problème en prenant les tableaux des pages 34 et 35. Cela dépendra uniquement des coûts, une fois qu'on arrivera à ces étapes et une fois que le chômage aura atteint un certain niveau. Si vous suivez cette première colonne, vous voyez qu'à la première étape, ce sont les employeurs et les employés qui paieront jusqu'à ce que le taux de chômage atteigne 4 p. 100. En d'autres termes, jusqu'à ce point, il s'agit d'autre assurance mais si plus de personnes arrivent à cette étape parce que le chômage est plus élevé, le gouvernement assumera les frais de la partie de l'étape numéro un qui est supérieur à 4 p. 100.

## [Texte]

with is above 4 per cent. That is the number of cases, if you like, on an estimated basis in that phase.

The same thing will apply to Phase 2. In other words, we will make an estimate of what the right level would be up to 4 per cent based on certain statistics and increases in population, and so on, and any costs above that—due to the level of unemployment being above 4 per cent—would be borne by the government. It is the same in Phase 2 as it is in Phase 1.

When we get to Phase 3, the full costs over 4 per cent are borne by the government. Here we have a separation which we can make in actual experience, so that all benefits paid above 10 weeks would definitely be charged to the government in this phase. This is not just a matter of estimating; we have the actual experience of people getting the extra 4 weeks or the extra 8 weeks being charged directly to the government.

With respect to Phase 4, any costs incurred in Phase 4 would be borne by the government, and similarly with Phase 5.

**Mr. Mackasey:** Regardless of the rate of unemployment?

**Mr. DesRoches:** Yes. The full cost of Phase 4 is regardless of the unemployment level. In a way this Phase is an alternative to Phase 5. In other words, some people might go through Phase 4 and some people might not. If they have sufficient contributions they would go through Phase 4, and this is justification for saying the government should bear this cost. So, the government pays the full costs of Phase 4 and the full costs of Phase 5, as experience.

In summary, in Phases 1 and 2 the government pays the costs in excess of the normal experience, that is, up to 4 per cent, and the government pays above 4 per cent, as we estimated. In Phase 3 we have actual experience of cases being paid because of the 4 per cent. The same is true in Phase 4 and Phase 5. We have actual experience of cases. I am not sure if this clarifies it, but in point of fact it will mean that in Phase 4 the government will pay some costs even though the level of unemployment may not be 4 per cent. People will draw Phase 4 even though the level of unemployment is 4 per cent. In other words, they will come to Phase 4 and because they have their contribution experience they will get these benefits; and this is independent of the national level or the regional level.

**Mr. Alexander:** I think that is the point I wanted cleared up.

**Mr. DesRoches:** In Phase 4.

**Mr. Alexander:** That is right.

**The Chairman:** Mr. DesRoches, do you have an estimate of the costs that the government would have to bear below 4 per cent?

**Mr. DesRoches:** We have the costs in the yellow book entitled "Facts and Figures", and this would be an indication of this for the particular years shown. There is a table on page 11, for example, where, with respect to various unemployment rates, we have shown a compari-

## [Interprétation]

La même chose joue pour l'étape numéro 2. En d'autres termes, nous calculerons le niveau qui arrivent jusqu'à 4 p. 100 à partir de statistiques et de l'augmentation de la population, etc., et tous les coûts supplémentaires dus au fait que le niveau de chômage dépasse les 4 p. 100 seront assumés par le gouvernement. C'est la même chose pour l'étape numéro un que pour l'étape numéro deux.

Lorsqu'on en arrive à la phase 3, le gouvernement paye tous les frais si le taux de chômage est supérieur à 4 p. 100. Il y a là une séparation basée sur l'expérience véritable, selon laquelle toutes les prestations versées après 10 semaines seront à la charge du gouvernement. Ce n'est pas simplement une évaluation. Nous avons vu des personnes qui ont eu droit aux 4 semaines ou aux 8 semaines supplémentaires et ces frais ont été assumés directement par le gouvernement.

A la phase 4, tous les frais sont à la charge du gouvernement, et il va de même de la phase 5.

**M. Mackasey:** Quel que soit le taux de chômage?

**M. DesRoches:** Oui, quel que soit le taux de chômage, tous les frais seront à la charge du gouvernement au cours de la phase 4. Cette phase 4 est en quelque sorte une alternative à la phase 5. En d'autres termes, certaines personnes passeront par la phase 4, d'autres pas. S'ils ont suffisamment versé de contribution, ils passeront par la phase 4 et cela justifie que le gouvernement paie tous les frais. Le gouvernement paie donc tous les frais de la phase 4 et de la phase 5.

Donc, en résumé, aux phases 1 et 2, le gouvernement ne paie que la différence de coûts entre les coûts normaux et les frais encourus si le taux de chômage dépasse les 4 p. 100. A la phase 3, nous avons vu des cas où, en raison des 4 p. 100, le gouvernement devait payer les frais. C'est la même chose pour les phases 4 et 5. Nous connaissons en fait des cas. Je ne suis pas sûr que cela vous éclaire, mais le fait est que cela signifie qu'à la phase 4 le gouvernement va payer certains coûts, même si le taux de chômage n'atteint pas le niveau des 4 p. 100. Les personnes auront droit à la phase 4 même si le niveau de chômage est de 4 p. 100. En d'autres termes ils en arriveront à la phase 4 et grâce à leurs contributions ils recevront les prestations quel que soit le niveau de chômage, national ou régional.

**M. Alexander:** Oui, c'est ce point que je voulais voir préciser, je vous remercie.

**M. DesRoches:** Pour la phase 4.

**M. Alexander:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur DesRoches, avez-vous évalué le coût que devrait supporter le gouvernement avec un niveau inférieur à 4 p. 100?

**M. DesRoches:** Cela se trouve dans le livre jaune qui s'appelle Fait et chiffre et ce serait une bonne somme pour les années indiquées. En ce qui concerne les divers taux de chômage il y a par exemple à la page 11, un tableau qui compare les coûts actuel et les coûts proposés



## [Text]

son of present and proposed costs, and you will see that under 4 per cent—3.5 per cent, for example—the government would bear a cost of \$30 million and at 4 per cent it would bear a cost of \$50 million. The interesting part about this table, of course, is the rapid and the very steep rise of costs above these levels, so it is a question of compensating them over a long cycle. I think the next page gives you an indication of how the net costs of government are compensated over a long cycle of years. Some years are lower than others.

For example, in 1966 the cost to the government would have been lower than their actual cost of \$113 million; it would be \$17 million as opposed to \$113 million, but conversely at present levels of unemployment the present cost would be about double under the new system. So, we are in the type of situation now that when you are in the 5 to 6 per cent range, under the new system the costs government would be just about double. So, there is a very steep rise which compensates for the fact that if you look at the lower end, of course, you will see that their costs are lower, but there are actual costs which are even less than 4 per cent and these are shown in the second column; \$30 million and \$50 million.

• 1300

**The Chairman:** Mr. Alexander?

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Minister. Thank you, Mr. DesRoches.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, we have been over this so often, I do not wish to extend it but I think I should make the comment that there are more than just the two choices. Mr. Mackasey spoke as though the choice was between the plan in the White Paper and funding the whole thing out of general revenue. I mean there are two other choices.

**Mr. Mackasey:** Oh sure.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** One would be for the government to come in at some figure below 4 per cent—3 per cent, 2 per cent or what have you. The other would be to continue something like the present 50-50-20 arrangement right from the first unemployed.

**Mr. Mackasey:** Right. And there are two more.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I am not trying to reopen the argument. I just wanted to say that.

**Mr. Mackasey:** And there are two other way of funding it as well.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes.

**Mr. Mackasey:** Employers pay it all or the employees pay it all.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes, but it seemed to me, Mr. Mackasey, that you were—in your statement just now, I mean, not over the long run—com-

## [Interpretation]

et vous pouvez voir qu'à un taux inférieur à 4 p. 100, à un taux de 3.5 p. 100 par exemple, le gouvernement paierait 30 millions de dollars et à 4 p. 100 le coût supporté par le gouvernement serait de 50 millions de dollars. Le côté intéressant de ce tableau, naturellement, est l'accroissement très rapide des coûts au-dessus de ce taux. Il s'agit donc d'une augmentation par un cycle prolongé. Je pense qu'à la page suivante, on indique comment les coûts nets du gouvernement sont compensés en plusieurs années. Certaines années, les chiffres sont plus bas.

Par exemple, en 1966, les coûts encourus par le gouvernement ont été inférieurs aux coûts actuels, qui sont de 113 millions de dollars, soit de 17 contre 113 millions de dollars, mais avec les niveaux de chômage actuels, les coûts seraient doublés si l'on appliquait le nouveau système. Dans les conditions actuelles, où vous avez un taux de chômage qui varie entre 5 et 6 p. 100 les frais encourus par le gouvernement seraient environ le double avec le nouveau système. C'est donc une augmentation très marquée qui compense le fait que, ou de l'autre côté, les coûts sont inférieurs, mais il y a des coûts qui sont même inférieurs à 6 p. 100 et ceux-ci figurent dans la deuxième colonne et se chiffrent à 30 et à 50 millions de dollars.

**Le président:** Monsieur Alexander?

**M. Alexander:** Merci monsieur le président, monsieur le Ministre. Merci monsieur DesRoches.

**Le président:** Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je ne veux pas m'étendre davantage sur cette question et je voudrais faire une remarque et dire que les deux choix que nous connaissons ne sont pas les seuls. Selon M. Mackasey il n'y avait qu'un seul choix à faire entre le régime proposé dans le Livre blanc et la consolidation de tout le système à même le revenu général. A mon avis, il y a deux autres possibilités.

**M. Mackasey:** Certainement.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Une de ces possibilités serait que le gouvernement intervienne dans une proportion inférieure à 4 p. 100. L'autre serait de maintenir les dispositions actuelles 50 — 50 — 20 dès le premier chômeur.

**M. Mackasey:** Exact. Il y en a deux autres.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je n'essaye pas de rouvrir la question.

**M. Mackasey:** Il y a aussi deux autres façons.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui.

**M. Mackasey:** Soit que les employeurs paient tout ou que les employés paient tout.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, mais il me semble, monsieur Mackasey que vous venez de faire la comparaison entre les deux possibilités. Nous ne pour-

## [Texte]

paring just the two things. We could not leave this, because paying the whole shot out of the federal treasury would not work.

**Mr. Mackasey:** Of course it would not work.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I am inclined to agree.

**Mr. Mackasey:** You are trying to help me and I appreciate it. I am not unaware that I have perhaps spoken at length perhaps too often. I have cut off from things in the anticipation that what you are saying is understood.

Sure, we could do it from the point zero, but it is quite obvious that the impact or the cost would be so great it would have to be reflected in increased taxation. You just cannot get the money from nowhere.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes, but some of us are not talking about the government paying the whole cost from point zero but paying something like the 50-50-20 arrangement that now obtains. Mr. DesRoches talked about the steeply-increased costs that face the government if unemployment goes up to 5 and 6 per cent. I quite agree. Surely that is an inducement to the government to avoid that situation. Some of us think that if the government had to pay down at 3 or 2 or 1 per cent, it might be a little more active in its efforts to avoid unemployment.

**Mr. Mackasey:** I cannot argue that. For instance, a point I started on and wanted to make this morning that is very important was about the CNTU brief which was brought in the other day. I think there was one misconception in the CNTU brief that has perhaps been expanded, not here in the Committee but in newspaper comments on the brief. I think there was an error in the brief and that was the idea that the ultimate decision as to whether to pay or not to pay unemployment insurance benefits would be a decision that will be made by Manpower. This is what concerned them.

The ultimate decision as to whether a person would be paid unemployment insurance or not will be made as it has always been made by the Unemployment Insurance Commission, subject to the safeguards that are already there; that is, the appeal procedure. We have no intention of deviating from that feature of the present plan. The role of Manpower is as I have already outlined. It must not be misconstrued. In the final analysis, Manpower will not determine whether you are going to draw unemployment insurance or not. That is not Manpower's role and is not intended to be.

Every brief had some ambiguity. Perhaps CNTU boys may have presumed from the reading of the White Paper that, in the final analysis, we were transferring our constitutional powers to the Department of Manpower. In other words, they would have the final say as to whether people are to draw benefits or not. This is not the role of Manpower nor is it intended to be. That role will remain with us, subject to the proper protection of the public: the appeal system, with the referees and the umpires and so forth.

**The Chairman:** Any further questions, gentlemen? Mr. Portelance?

## [Interprétation]

rions l'ignorer, car ça ne servirait à rien de payer tout à même le Trésor fédéral.

**M. Mackasey:** Certainement.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je serais peut-être d'accord avec vous.

**M. Mackasey:** Vous essayez de m'aider, je vous en suis reconnaissant. Je suis conscient d'avoir parlé peut-être trop souvent. Je me suis retenu quelque peu dans l'espoir que l'on saisisrait votre point de vue.

Nous pourrions éventuellement intervenir dès le début, mais il est évident que les frais se refléteraient dans une augmentation des impôts. L'argent doit venir de quelque part.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, mais il n'est pas question, du moins pour quelques-uns d'entre nous, que le gouvernement règle toute la note dès le début. Il s'agit simplement de faire en sorte qu'il paie quelque chose comme 50 - 50 - 20. Je pense que M. DesRoches a parlé d'une augmentation très très rapide des coûts à laquelle devrait faire face le gouvernement si le taux de chômage atteint le 6 p. 100; je suis tout à fait d'accord que le gouvernement cherche à éviter cette situation. Nous sommes d'avis que le gouvernement pourrait mieux atténuer le chômage s'il participait dans une proportion de 3, 2 ou 1 p. 100.

**M. Mackasey:** Je ne saurais dire. Par exemple, j'ai essayé ce matin de soulever un point très important à propos du mémoire présenté l'autre jour par la CSN. Il y avait dans ce mémoire une certaine conception erronée qui a fait l'objet de commentaires dans les journaux. Cette conception voulait que la décision ultime de payer des prestations ou non relèverait de la main-d'œuvre. Et c'est ce qui les préoccupait.

En fait, la décision sera comme d'habitude, prise par la Commission d'assurance-chômage qui aura pris les dispositions nécessaires, tout en maintenant les garanties qui y sont prévues, c'est-à-dire la procédure d'appel. Nous n'avons nullement l'intention, de nous départir de cette disposition du régime actuel. Le rôle de la main-d'œuvre est celui que j'ai déjà souligné. Que ce soit bien clair. Il n'est pas question que ce soit la main-d'œuvre qui décide si les employés ont droit ou non à des prestations d'assurance-chômage.

C'est peut-être une des erreurs qui a été faite le plus souvent lorsqu'on a critiqué ce Livre blanc. Il ne faut pas croire que nous sommes en train de transférer nos pouvoirs constitutionnels à la main-d'œuvre. Il ne faut pas croire que ce sera la main-d'œuvre qui décidera en dernier lieu pour savoir si les personnes auront droit aux prestations. Ce n'est pas le rôle de la main-d'œuvre. Nous continuerons à décider de cela et ce sera nous qui protégerons le public avec la procédure d'appel etc.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à poser messieurs? Monsieur Portelance.



[Text]

**Mr. Portelance:** Thank you, Mr. Chairman. On that same subject, Mr. Minister, what is happening right now to someone going through Manpower to the 52 weeks' course? Is he losing his unemployment? How does it work at present?

**Mr. Mackasey:** As a result of your representations or your briefs or your discussions here, if someone leaves unemployment insurance partway through the scheme and goes to Manpower for 52 weeks, Unemployment Insurance will supplement the difference in what he draws under Manpower and what he would have drawn from us. Thus he retains his incentive to upgrade himself through Manpower training. Then, at the end of his period of time with Manpower, if he is still out of work, he comes back to us and continue from there on to complete his cycle.

**Mr. Portelance:** Is that the way we operate with the present system?

**Mr. Mackasey:** That is the way we are working now, yes. The Adult Occupational Training Act permits continuing the benefits today and we do not intend to withdraw from that. In other words, we do not want to unintentionally restrict or impede or discourage people from going to Manpower. On the contrary, we want to encourage it.

**The Chairman:** Are there further questions, gentlemen? Mr. Cullen.

**Mr. Cullen:** I would just like to make one recommendation and that is on behalf of welfare outfits in the municipalities. Your records seem to be sacrosanct. I am not suggesting that Unemployment Insurance should be attacked but these addresses should be made available to many of these welfare people.

We have situations now where a husband absconds. It is not necessarily his fault; we have recognized that in marriage breakdown. But where he has responsibility for children, for their welfare, and he simply takes off from my area, say, and goes to Northern Ontario and cannot be located because it is too expensive to do so. But that information is available, paid for by the taxpayer, paid for in this fund, and yet these addresses are not made available.

As a result, municipalities are paying out hundreds of thousands of dollars in welfare payments. That individual who is fully employed in, let us say, Northern Ontario is not paying his share of the load in supporting. I am not so much interested in his wife because the problem might be mostly hers but I am concerned about the welfare of the children. This is money that we are paying out in welfare that we could very well recover from the individual if we could locate him, and your records seem to be sacrosanct.

**Mr. Mackasey:** This is because uppermost in all our philosophy is that nothing government should do should impinge or infringe, if possible, on the rights of individuals, and this is a subject that we are all very conscious of today. We do not want to start.

[Interpretation]

**M. Portelance:** Merci monsieur le président. Dans le même ordre d'idée, monsieur le ministre, je voudrais savoir ce qui se passe pour quelqu'un qui s'adresse à la main-d'œuvre et qui passe les 52 semaines en question. Est-ce qu'il perd ses droits à l'assurance-chômage? Comment cela se passera-t-il?

**M. Mackasey:** Non, si quelqu'un va à la main-d'œuvre, suit un programme pendant 52 semaines, la Commission d'assurance-chômage ne paie que la différence entre les prestations versées et reçues à la main-d'œuvre et les prestations que l'employé recevrait de l'assurance-chômage. Ainsi il retient son droit au programme d'encouragement dans le but de se revaloriser grâce à la formation dispensée par la main-d'œuvre. Mais après les 52 semaines passées à la main-d'œuvre, si l'employé est toujours en chômage, il revient à l'assurance-chômage afin de compléter son cycle.

**M. Portelance:** C'est ainsi que nous agissons en vertu du système actuel.

**M. Mackasey:** Oui, c'est ainsi que nous agissons à l'heure actuelle. En vertu de la loi sur la formation professionnelle des adultes on continue à verser les prestations et elles ne sont pas retirées à l'employé. Nous ne voulons pas empêcher les gens d'aller suivre les programmes de la main-d'œuvre. Au contraire, nous voulons les encourager.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à poser messieurs? Monsieur Cullen.

**M. Cullen:** Permettez-moi de faire une seule recommandation en faveur des organismes de bien-être municipaux. Vos dossiers semblent être intouchables. Je ne dis pas que l'assurance-chômage devrait être attaquée, mais ces assistés sociaux doivent quand même connaître ces adresses.

Il y a aujourd'hui des situations où le père de famille délaisse les siens, sans nécessairement être fautif pour autant: Nous avons reconnu cela dans le cas des mariages brisés. Mais il y a des cas où malgré ses responsabilités envers le bien-être de ses enfants, il disparaît et se réfugie quelque part dans le nord de l'Ontario où il est très difficile et onéreux de la retrouver. N'empêche que ces renseignements sont disponibles, le contribuable en a payé le prix, à même ce fonds et malgré tout, les adresses ne sont pas rendues publiques.

Il en résulte que les municipalités déboursent des centaines de milliers de dollars en prestations de bien-être. Ce père de famille, employé à plein temps quelque part dans le nord de l'Ontario ne paie pas sa part des frais familiaux dont il est responsable. Le cas de son épouse importe peu car elle en est probablement la cause, mais ce qui m'intéresse surtout c'est le bien-être des enfants. Il s'agit ici des sommes d'argent que nous déboursions en prestations de bien-être et que nous pourrions très bien récupérer de cet individu si jamais nous le retrouvons; mais vos renseignements semblent être sacro-saints.

**M. Mackasey:** La raison en est que dans votre philosophie rien de ce que le gouvernement fait ne devrait porter atteinte aux droits des particuliers, ce dont nous sommes tous très conscients aujourd'hui. Nous ne voulons pas commencer.

**[Texte]**

It is the same thing with income tax records. These are very private and confidential records; and once we open the door, Mr. Cullen, for a legitimate reason such as a father who has left his family and has gone 85 or 185 or 885 miles away and, theoretically, who could be traced through unemployment insurance records because he will eventually look for a job, where would we stop? The next thing you know, these records would be available to financial institutions who want to collect, let us say, debts. And this leads you to more sordid elements. So we would rather be cautious about this. I would have to be highly persuaded ever to suggest that we depart from this respect for the person's right to privacy.

I am not unaware of your problem. Very often I will get a call from people who say that a father has left Quebec and is now in Ontario, and that if we tell them where he is, because we must know through our records, it would help expedite a problem. We always say that we are sorry but that that is not our role. We know that it would be very useful but we have never succumbed to the temptation.

**Mr. Cullen:** I was simply making representation that there is a pretty good argument to be made the other way.

**Mr. Mackasey:** I have got to balance it against the other argument, that is, the rights of the individual.

**The Chairman:** Mr. Mackasey, do you have any further comments for the Committee?

**Mr. Mackasey:** The only thing is a plea, that I think is really unnecessary in view of the record of this Committee and in view of the interest that everybody has shown in the thing, that I would hope that the recommendations will be brought forward, Mr. Chairman, as fast as possible in the light of the real necessity for this piece of legislation.

**The Chairman:** Thank you very much.

Gentlemen, we will adjourn to the call of the Chair.

**[Interprétation]**

Il en est de même de l'impôt sur le revenu. Ces renseignements sont très confidentiels; si nous établissons un précédent, monsieur Cullen pour une raison très valable telle qu'un père qui a délaissé sa famille et s'en va à 100 milles de chez lui; il va sans doute être sur les dossiers de l'assurance-chômage parce qu'il va chercher un emploi. On devrait pouvoir le trouver. Mais si une personne, si des institutions financières par exemple veulent obtenir un remboursement de leur créance, nous devons prendre beaucoup de précautions dans ce domaine et je suis convaincu que nous devons continuer à garder le secret sur les activités des personnes.

Je conçois très bien l'importance de votre problème. Très souvent, des personnes m'appellent disant qu'un père de famille a quitté le Québec et se trouve présentement en Ontario; ils nous demandent de leur dire où il se trouve, car il nous suffit de consulter nos dossiers pour le savoir, pour aussi aider à résoudre un problème. Évidemment, nous nous excusons en leur expliquant que ce n'est pas là notre rôle. Nous savons très bien qu'il serait très utile de leur donner ce renseignement, mais nous n'avons pas encore cédé à la tentation.

**M. Cullen:** Je voulais simplement dire que le contraire de ce que vous dites est tout aussi valable.

**M. Mackasey:** A nous d'en comparer les mérites avec les droits des particuliers.

**Le président:** Monsieur Mackasey, avez-vous d'autres remarques à faire?

**M. Mackasey:** Je voudrais simplement émettre le vœu, même si la chose est vraiment inutile étant donné l'excellente réputation de ce Comité, que dans l'intérêt de tout le monde, des recommandations seront faites, monsieur le président le plus rapidement possible à la première des nécessités de cette législation.

**Le président:** Merci, messieurs. Nous ajournons jusqu'à l'appel du président.



## APPENDIX "A-48"

News—Canada Department of Labour, 340 Laurier Ave., W., Ottawa, Ont. Tel. 613-992-9469.

Notes for a Statement by The Honourable Bryce Mackasey Minister of Labour to The House of Commons Committee on Labour, Manpower and Immigration, Tuesday, November 3, 1970.

I have followed the proceedings of this Committee with great interest and am satisfied that the briefs and opinions presented here indicate a general public acceptance of the proposals in the White Paper on Unemployment Insurance. They also contain some suggestions which I am sure will be most useful to the members of the Committee in formulating their recommendations to Parliament. There were also some differences of views and some criticism of the proposals. I would like to take this opportunity to comment on a few of these points today.

Before doing so, I feel it important to stress my conviction that now is the time for a complete change in the present structure of the unemployment insurance program. It is obvious from the general tenor of discussions and the evidence presented before this Committee that this view is shared universally by the public as well. The fundamental changes contained in the White Paper proposal, however, cannot be considered in isolation one from the other but rather as a part of the entire structure of change wherein each part of the program melds to form a consistent, homogeneous and meaningful plan.

I think it well to repeat the two main objectives of the new plan.

1. The provision of temporary income support through a new and improved benefit structure in order to offset the short term financial effects of unemployment.

2. The establishment and re-structuring of services to assist claimants in becoming employed as quickly as possible.

These are the goals which should be uppermost in our minds as we consider the proposed plan and review it in relation to the expert testimony that has been presented to you during the past month or so.

With this in mind, I would now like to comment on some of the major points raised in different briefs.

#### Universal Coverage:

The strong support that universal coverage has received both in the Committee discussion and in the presentation of briefs has confirmed that this fundamental issue is receiving wide acceptance. Very little opposition has been voiced to the extension of coverage by the elimination of the salary ceiling. Those opposed to the inclusion of particular occupations did not do so on the grounds that the principle was wrong but rather that they were people who did not ordinarily experience unemployment and hence did not require the protection of the program. In other words, they indicated a willingness to pay their share of the cost of unemployment but not to pay it in the form of insurance. This argument which was presented by the teaching profession could have been made as well by other classes in the labour force such as bank employees who have been paying unemployment insurance since its inception or by other employees to whom coverage would be extended by the

## APPENDICE «A-48»

Nouvelles—Ministère du Travail du Canada, 340 ouest, av. Laurier, Ottawa, Ont. tél. 613-992-9469

Notes pour une déclaration de l'honorable Bryce Mackasey ministre du Travail au Comité du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration de la Chambre des communes, le mardi 3 novembre 1970.

J'ai suivi avec grand intérêt les délibérations de votre Comité et j'ai pu constater que les mémoires et les opinions dont on vous fait part témoignent de l'accueil favorable que le grand public fait à la réforme proposée dans le Livre blanc sur l'assurance-chômage. On a également fait quelques suggestions qui, j'en suis sûr, éclaireront utilement les membres du Comité lorsqu'ils formuleront leurs propositions au Parlement. On a aussi exposé des vues divergentes et on a critiqué la réforme proposée. Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour traiter quelques-uns de ces points.

Tout d'abord, il importe de répéter que je suis convaincu que le temps est venu de remanier intégralement le régime actuel d'assurance-chômage. Il est évident, à en juger par le ton général des discussions de votre Comité ainsi que par les témoignages reçus, que le grand public est d'accord sur ce point. Il faut examiner les principaux changements proposés dans le Livre blanc, non pas isolément, mais en tant que partie intégrante d'un remanement complet du régime, de façon que ses éléments forment un ensemble uniforme, homogène et rationnel.

Il y a lieu, je pense, de rappeler les deux principaux objectifs du nouveau régime:

1. Fournir un revenu de soutien provisoire au moyen de prestations nouvelles et améliorées, afin de parer aux effets financiers à court terme du chômage;

2. Créer et réorganiser les services nécessaires pour aider les bénéficiaires à trouver de nouveau du travail le plus tôt possible

Voilà les deux objectifs que nous devons avoir à l'esprit lors de l'étude du régime proposé, à la lumière des savants témoignages reçus depuis un mois ou plus.

Cette mise au point étant faite, je voudrais maintenant examiner avec vous certaines questions importantes soulevées dans différents mémoires.

#### Application universelle

Le fort appui donné à l'application universelle du régime au cours des séances de votre Comité et dans les mémoires confirme que cette proposition fondamentale est fort bien accueillie. On fait peu d'opposition à l'extension du champ d'application du régime par la suppression du plafond d'assujettissement. Si l'on s'oppose à l'assujettissement de certaines catégories de travailleurs, ce n'est pas parce que le principe est mauvais, mais parce qu'il s'agit de travailleurs qui ne sont pas normalement sujets au chômage et n'ont donc pas besoin de protection. En d'autres mots, ces groupes sont disposés à acquitter leur part du coût du chômage, mais non pas sous la forme d'une cotisation d'assurance. Ce point de vue, que les enseignants ont fait valoir, pourrait aussi être celui de toute autre catégorie de travailleurs tels que les employés de banque, qui paient des cotisations d'assurance-chômage depuis l'établissement du régime, ou de tout autre groupe de travailleurs auxquels il est proposé d'étendre

proposal such as firefighters, policemen and permanent municipal and federal employees.

As I have indicated in my opening statement, there is no longer real certainty in any occupation or industry that conditions may not change from time to time. Consequently, the risk, no matter how small, ought to be covered by a universal income insurance program. In addition, if the argument of absence of risk is pushed to the ultimate then many people now covered should not be covered and many people not covered, should be. In other words, the choice is between a program which would be tailored to meet only certain levels of risks or a program that is as universal as possible. Over the past 30 years we have faced the difficulty of the first approach repeatedly as to where and how to draw a fair, equitable and logical line for all time between what is an acceptable risk and what is not. Without indulging in undue pessimism it is fair to say that no one can predict with certainty which occupation or profession may be subject to unemployment over a period of years. Indeed, the initial exclusions were not founded on the lack of risk but rather in recognition of certain social and historical conditions. For example, employees of hospitals and charitable organizations were exempted as it was thought that the financial consequences would be an unfair burden to place on small communities or religious orders who in the past were often the sole supporters of such organizations. With the advent of medicare, this is no longer valid reasoning.

Finally, I would again stress the social responsibility of all the elements of the working population. I quote from the White Paper: "Universality of coverage in some respects calls upon the goodwill and responsibility of more fortunate, better placed Canadians towards those who due to lack of education and opportunity are in less secure occupations".

In reply to a suggestion by Mr. Stanley Knowles when I appeared before this Committee in September, I stated that I would explore the possibility for extending coverage to the self-employed. Social insurance plans in some countries insure self-employed workers against such contingencies as sickness and retirement but there are few existing precedents for making unemployment insurance available to self-employed persons. This is done to a very limited extent in the United Kingdom but even then it is a purely voluntary plan and subject to an income means test. My own conclusion for the time being is that the administration of such coverage would not be practical. However, I have instructed the officials of the Commission to continue their study of the feasibility of introducing some form of income insurance for self-employed persons at the earliest opportunity.

#### Interruption of Earnings Due to Sickness or Maternity

The inclusion of sickness and maternity benefits in the proposed program has led to a great deal of discussion. I

l'application du nouveau régime, soit les pompiers, les agents de police et les employés titularisés des administrations municipales et fédérale.

Ainsi que je l'ai mentionné au début, il n'est plus de profession ou d'industrie où l'on ait encore la certitude que les conditions ne peuvent se modifier. Donc, il convient de se protéger contre ce risque, quelque minime qu'il soit, au moyen d'un régime universel d'assurance-revenu. En outre, si nous suivons ce raisonnement à son point extrême, de nombreux travailleurs qui sont maintenant protégés ne devraient pas l'être, tandis que de nombreux autres le devraient. En d'autres mots, nous avons le choix entre un régime qui ne protège que contre certaines catégories de risques et un régime le plus universel possible. Le problème que pose la première approche est celui auquel nous avons eu à faire face à maintes reprises au cours des trente dernières années: comment trancher définitivement, d'une façon juste, équitable et logique, la question de savoir ce qui est un risque acceptable et ce qui ne l'est pas. Sans se complaire dans un pessimisme exagéré, il n'est que juste d'affirmer que personne ne peut dire avec certitude que telle ou telle activité ou profession ne sera atteinte un jour par le chômage. En fait, au début, certaines catégories de travailleurs étaient exclues du champ d'application du régime, non pas à cause de l'absence de risques, mais plutôt à cause de certaines considérations d'ordre social et historique. Les employés des hôpitaux et des établissements de charité, par exemple, se trouvaient exclus parce qu'on ne voulait pas imposer une trop lourde charge financière aux petites localités ou aux ordres religieux qui, autrefois, étaient le seul soutien de ces organismes. Cet argument n'a plus de valeur depuis l'établissement de l'assurance-maladie.

Enfin, je voudrais de nouveau insister sur la responsabilité sociale de tous les membres de la population active. On dit, dans le Livre blanc: «Dans une certaine mesure, la généralisation du régime fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction et d'occasions propices, occupent des emplois moins stables.»

En réponse à la suggestion de M. Stanley Knowles, lors de ma comparaison devant votre Comité en septembre, j'ai déclaré que j'examinerais la possibilité d'étendre le champ d'application du régime aux travailleurs indépendants. Dans certains pays, il existe des régimes d'assurance sociale qui protègent les travailleurs indépendants contre certains risques tels que la maladie et la retraite, mais rares sont ceux qui offrent aussi une protection contre le chômage. Il existe bien, au Royaume-Uni, un régime prévoyant une certaine aide financière, mais l'affiliation y est tout à fait facultative et le sans-travail doit justifier ses besoins. Pour le moment, je ne puis que conclure que la protection des travailleurs indépendants susciterait des problèmes difficiles à résoudre sur le plan administratif. Toutefois, j'ai demandé aux hauts fonctionnaires de la Commission de continuer à étudier la possibilité d'introduire dans le régime, à la première occasion, une certaine forme d'assurance-revenu à l'intention des travailleurs indépendants.

#### Interruption Du Gain à Cause de Maladie ou De Grossesse

Les prestations de maladie et de maternité que prévoit le régime proposé ont fait l'objet de nombreuses discus-



think it well to note that the inclusion of sickness benefits in the unemployment insurance program is not a new concept but rather one that has had considerable support over a long period of time. The extension of payment of unemployment insurance benefits to persons who became ill while on claim became law on May 14 of 1953 although the bill introduced by the Government did not extend the payment of benefits to persons who lost their earnings because of sickness. The resulting anomaly is that an individual who is laid off on a Monday and who falls ill the following Monday is able to draw benefit, however, if the illness occurs during that one-week waiting period then no eligibility is established.

The arguments against sickness and maternity benefits have been directed mainly to the extension of unemployment insurance into these areas rather than directed to the need to deal with these situations according to the best political and social principles. The International Labour Organization convention advocating the provision of maternity benefits is accepted by most as a sound measure that ought to be dealt with. It is also recognized that wage loss insurance or salary continuation is not available to a large part of the labour force, that it is a desirable objective and that most employees require this protection in the early year of service with anyone employer. I am convinced that the unemployment insurance program is the proper vehicle with which to achieve these desirable objectives.

The present law, as you are aware, does not require termination or separation, only an interruption of earnings. This distinction is fundamental and unless one clearly accepts the White Paper proposal as covering interruptions of earnings for various causes, including sickness and maternity, there is a danger of becoming involved in arguments about the merits of sickness insurance in general.

In order to fully appreciate the total implications of our proposal to complement existing wage loss insurance plans, we have initiated an independent study by the William Mercer firm of actuaries, who appeared before this Committee earlier, in order to ascertain with more complete certainty what the full involvement of sickness insurance will mean. This study, complemented by continuing consultation with the insurance industry, will insure that sickness and maternity coverage in the proposed program will be both fully related to unemployment insurance principles and administratively sound.

Basically we are attempting to fill what is a substantial gap in the coverage offered by private carriers. For example, most private insurers are unwilling to provide coverage for groups of fewer than 10 employees. Our figures show that there are about 300,000 such establishments in the country. In addition, a great many existing plans do not offer a comparable rate of benefit nor comparable ease of entrance. A federal public servant, for instance, requires five years of service before he can accumulate sick leave comparable to the 15 weeks maximum sickness benefit proposed in the White Paper. Finally and most important, very few of the private plans are portable between employers and this can and does result in significant hardship for an individual who is required to change his or her employment.

The argument we have heard that unemployment sickness benefits will work to the disadvantage of the private

sions. Il y a lieu de noter, je pense, que l'inclusion de prestations de maladie dans le régime d'assurance-chômage n'a rien de nouveau, car on le préconise fortement depuis longtemps. Le 14 mai 1953, la Loi a été modifiée de façon à permettre le versement de prestations de chômage aux personnes qui tomberaient malades pendant qu'elles toucheraient des prestations. Mais le projet de Loi du gouvernement n'accordait pas cet avantage aux personnes privées de leur gain par la maladie. Il s'ensuit que le travailleur qui est licencié un lundi et qui tombe malade le lundi suivant peut établir son droit aux prestations. Toutefois, s'il tombe malade pendant le délai de carence d'une semaine, il ne peut y établir son droit.

L'opposition que l'on fait aux prestations de maladie et de maternité vise surtout l'extension de l'assurance-chômage à ces risques plutôt que le besoin de remédier à ces situations suivant les meilleurs principes politiques et sociaux. Tout le monde admet que la convention de l'Organisation internationale du Travail, qui préconise les prestations de maternité, propose une mesure raisonnable qui demande notre attention. Il faut dire que la majorité des travailleurs n'ont pas à leur portée une assurance-salaire ou revenu, que cela est un objectif souhaitable et que la plupart des travailleurs ont besoin de ce genre de protection à leurs débuts au service d'un employeur. Je suis convaincu que le régime d'assurance-chômage offre le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs.

Vous savez sans doute que la Loi actuelle n'exige pas que l'employé ait quitté son emploi ou soit en chômage, mais seulement qu'il ne touche plus de salaire. C'est une distinction fondamentale et, à moins qu'on n'accepte d'emblée que ce que propose le Livre blanc vise les interruptions de salaire pour diverses causes, y compris la maladie et la maternité, on s'expose à devoir discuter de la valeur de l'assurance-maladie en général.

Afin de bien comprendre tout ce que suppose ce que nous proposons en vue de compléter les régimes actuels d'assurance-salaire, nous avons demandé à la société d'actuaire William Mercer, qui a déjà comparu devant votre Comité, de faire une étude indépendante, afin de savoir davantage ce que signifierait l'adoption d'un régime complet d'assurance-maladie. Cette étude, complétée au moyen de consultations avec les sociétés d'assurance, permettra de constater si l'assurance en cas de maladie et de maternité, tel qu'il est prévu dans le programme proposé, tiendra bien compte des principes à la base de l'assurance-chômage et sera saine du point de vue administratif.

En somme, nous voulons combler une lacune importante dans les régimes d'assurance qu'offre l'entreprise privée. Par exemple, la plupart des entreprises privées d'assurance refusent d'assurer des groupes qui comptent moins de dix employés.

Nos chiffres indiquent qu'on compte 300,000 établissements de cette sorte au Canada. En outre, de nombreux régimes existants n'offrent pas un taux de prestations ni une possibilité d'admission au régime comparable à ce que nous voulons offrir. Ainsi, un fonctionnaire fédéral doit travailler pendant cinq ans pour accumuler un nombre de jours de congés de maladie qui représente ce que signifie le maximum de 15 prestations hebdomadaires de maladie que propose le Livre blanc. Enfin, et cela est très important, dans très peu de cas les régimes privés sont transférables d'un employeur à un autre, ce qui peut

insurer is not, I think, supportable in fact. The experience with both the Medical Insurance in Ontario and the Retirement Insurance in the case of the Canada Pension Plan would seem to support an argument to the contrary. The involvement of the Government, at the high risk front end of an insurance plan, has in past experience served to encourage individuals, presently insured, to supplement their coverage through the private carrier, and, in addition, has encouraged large numbers of previously uninsured persons to do the same, as a result of their becoming aware of the advantages of insurance plans of one kind or another. While our initial concept has been that the Government plan should be second payer, it is probable that, where Employment Related Plans now exist, some adjustments will be made in the respective collective agreements to make the Government plan become the first payer. The benefit structure under the Employment Related Plan could cover the two-week waiting period and conceivably top off the Government benefit to as much as 100% of income with eligibility dependent on eligibility for the Government plan. As you have heard last week from UI Commission witnesses, the extent to which this may happen is difficult to estimate.

Before I leave the subject of sickness and maternity benefits, I think it important to point out that a great deal of thought has gone into the question of abuse control in this area. The duration of benefits payable in sickness will be governed by consultation with medical authorities and will be payable only on presentation of a medical certificate authenticated by a member of the medical profession. Further, we intend to extend the present benefit control program to adequately police this new area. Our studies and discussions with administrators of public sickness plans in the United States leave us confident that we can satisfactorily administer the proposed plan. Contrary to the opinions given in several briefs, we have a great deal of experience in the control and prevention of abuse which is just as applicable to sickness as to other benefits. The two-week waiting period for benefits, of course, will automatically rule out eligibility for short-term illness and in addition any work related sickness or injury will not give rise to a claim for benefits under unemployment insurance as such contingencies are covered under the various provincial Workmen's Compensation Acts.

The constitutional aspect of the inclusion of sickness and maternity benefits in the proposed plan has been reviewed very carefully by the law officers of the Crown. Their conclusion is that this scheme falls within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada as being either unemployment insurance "per se" or "necessarily incidental and ancillary to a scheme of such insurance".

In plain language then, whenever earnings from employment are interrupted by reason of sickness or maternity, it is the interruption of income, not the sickness that is particularly adverse to the interest of the insured. The proposed plan, therefore, does meet the conditions necessary to a plan of unemployment insurance.

signifier et signifie en effet de graves désavantages pour celui qui veut changer d'emploi.

On a soutenu que les prestations de maladie désavantageraient l'assureur privé; mais, selon moi, un tel argument ne tient pas compte de la réalité. Ce qui s'est observé aussi bien dans le cas de l'assurance médicale en Ontario que dans le cas de l'assurance-retraite prévue en vertu du Régime de pensions du Canada semblerait aller à l'encontre de cet argument. La participation du gouvernement, pour ce qui est d'un régime d'assurance visant les cas comportant de grands risques, a induit les particuliers actuellement assurés (c'est du moins ce que nous avons observé) à compléter l'assurance qu'ils ont actuellement en recourant aux assureurs privés et a aussi incité un grand nombre de personnes qui ne bénéficiaient pas auparavant de l'assurance à faire la même chose parce qu'elles ont reconnu les avantages que présentait un régime d'assurance de quelque nature qu'il soit.

Même si, à l'origine, nous avons pensé que la responsabilité financière de l'État viendrait seulement en second lieu, il est probable que, là où existent actuellement des régimes d'assurance établis en fonction de l'emploi, des mises au point seront faites dans les ententes collectives en cause pour faire en sorte que le programme de l'État comporte la première responsabilité sur le plan financier. Les prestations prévues en vertu des régimes établis en fonction de l'emploi pourront viser le délai de carence de deux semaines et probablement compléter les prestations de l'État dans une mesure équivalant à 100 p. 100 du revenu admissible, du moment que l'assuré peut bénéficier du programme de l'État. Ainsi que l'ont dit, la semaine dernière, les témoins de la Commission d'assurance-chômage, il est difficile de prévoir dans quelle mesure une telle chose peut se produire.

Avant de quitter ce sujet des prestations de maladie et de maternité, je crois qu'il est important de signaler qu'on a longuement réfléchi à la question de la répression des abus dans ce domaine. La durée des prestations dépendra de l'avis du médecin et, pour toucher des prestations, il faudra présenter un certificat médical dûment signé par un médecin. En outre, nous voulons que le régime actuel de contrôle des prestations vise également la surveillance à exercer dans ce nouveau domaine. À la suite d'études et de discussions avec les administrateurs des régimes publics d'assurance-maladie des États-Unis, nous demeurons confiants que nous pouvons appliquer de façon satisfaisante le régime proposé. Contrairement aux opinions exprimées dans plusieurs mémoires au sujet de la répression et de la prévention des abus, la Commission a acquis dans ce domaine une grande expérience qui pourra lui servir aussi bien dans le cas des prestations de maladie que dans celui des autres prestations. Le délai de carence que prévoit le régime proposé écarte systématiquement tout droit aux prestations dans le cas d'une maladie de courte durée; d'autre part, les maladies professionnelles ou les blessures subies au travail ne donneront pas lieu à la présentation d'une demande de prestations de chômage, vu que, dans chaque province, il existe une loi sur les accidents de travail qui prévoit une indemnisation pour ces cas-là.

Les légistes de la Couronne ont étudié très attentivement la constitutionnalité de l'intégration des prestations de maladie et de maternité au régime proposé. Ils sont d'avis que ces mesures d'indemnisation sont «per se» de la même nature que l'assurance-chômage ou «nécessaire-



### Experience Rating:

There has been a considerable amount of discussion regarding experience rating and I would judge that most of the arguments center on the method of applying this particular insurance technique. I would like to remind the Committee that the White Paper provides for a period of three years for the collection of data and the refining of the formula to be used. In light of this information, I would like to suggest to the Committee that it should endorse merit rating in its general form and that a committee of senior representatives of industry and labour be given the specific task of working out an acceptable formula with the Unemployment Insurance Commission.

Underlying the principle of experience rating is a necessity to place the cost of unemployment insurance on the sector of the employer population where the costs of benefits are generated. If universality is to be a key feature of the proposal then it follows that the employers of the newly covered employees be assessed in relation to the risk they bring to the scheme.

The most frequent objection was by employer groups who felt that many lay offs were due to circumstances beyond their control (for example, weather conditions, seasonal factors, economic policies, etc.) and that it was not reasonable to apply a merit rating system to them. It is important to point out that the adverse financial consequences of rating will not be incurred unless an establishment has a lay off ratio above the average for all employers. An employer would have to experience more than a 33% turn-over in his staff, with all lays offs leading to benefit, before he would pay more than the average employer rate under the new plan. In practice, since less than half of all lay offs lead to benefit, the staff turn-over might be as high as 66% before a penalty is incurred. The approximate cost to the average employer under the new plan would be \$1.11 per hundred dollars of insured earnings compared to the \$1.40 per hundred they now pay.

In short, then, only industries which experience abnormally high lay offs in comparison to the average for all employers will be affected. Almost always such an occurrence reflects inefficiency for one reason or another. Consequently, while other agencies of the government and the industry concerned are seeking a plan for rationalization in that industry, it will still be necessary to provide for the displaced workers. It is logical that the short-term cost be borne by the establishment in question while the longer-term problem is shared by both the government and the industry.

The present practice of requiring a uniform contribution rate from all employers effects a hidden subsidy to some industries at the expense of a great many others. It is false to represent experience rating solely in terms of a

ment un complément accessoire et auxiliaire à un tel régime d'assurance, et qu'elles relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada.

En langage ordinaire, cela veut dire que, si une personne est privée de la rémunération de son travail par suite d'une maladie ou d'une maternité, c'est la privation de son revenu, non pas la maladie, qui lui cause particulièrement des ennuis. Nous voyons donc que le régime proposé répond aux conditions d'un régime d'assurance-chômage.

### Tarification fondée sur l'expérience

La question de la tarification fondée sur l'expérience a fait l'objet d'un long débat qui, à mon sens, a surtout porté sur les modalités d'application de cette formule. Qu'il me soit permis de rappeler aux membres du Comité que le Livre blanc prévoit qu'il faudra trois ans pour rassembler les données et perfectionner la formule applicable. Cela dit, je proposerais aux membres du Comité de souscrire à l'établissement tel quel de la tarification fondée sur l'expérience, quitte à confier à un comité composé de représentants du monde de l'industrie et du travail la tâche d'élaborer une formule acceptable de concert avec la Commission d'assurance-chômage.

Le principe de la tarification fondée sur l'expérience découle de la nécessité de faire payer le coût de l'assurance-chômage par les employeurs qui suscitent le chômage. Si l'application universelle doit être le principal aspect du régime proposé, il s'ensuit donc qu'il faudra établir le taux des cotisations des employeurs des nouveaux assujettis en fonction des risques qu'ils présentent.

L'objection qu'ont le plus souvent formulée les associations d'employeurs, c'est que bon nombre des licenciements qui se produisent dans leur entreprise découlent de circonstances indépendantes de leur volonté (par exemple, le mauvais temps, les conditions saisonnières, les programmes économiques, etc.) et qu'il n'est pas raisonnable de leur imposer un régime de tarification fondée sur l'expérience. Il importe de signaler que ce régime n'aura aucune incidence financière néfaste sur un établissement, à moins que l'indice de ses licenciements ne soit supérieur à l'indice moyen pour l'ensemble des employeurs. En vertu du régime proposé, l'employeur n'aura pas à verser un taux de cotisations supérieur à la moyenne, à moins qu'il n'ait licencié plus de 33 p. 100 de ses employés et que tous ces licenciements n'aient donné lieu au versement de prestations de chômage. En pratique, vu que moins que la moitié des travailleurs licenciés touchent des prestations de chômage, le roulement du personnel pourra atteindre jusqu'à 66 p. 100 sans que l'entreprise soit pénalisée. En vertu du régime proposé, une entreprise moyenne versera approximativement \$1.11 par \$100 de rémunération soumise à cotisation comparativement à \$1.40 qu'elle paye actuellement. Bref, la tarification fondée sur l'expérience ne se répercutera que sur les industries où les licenciements seront très élevés par rapport à la moyenne de l'ensemble des industries. Cette situation traduit presque toujours un manque d'efficacité de quelque nature que ce soit. Mais pendant que d'autres organismes de l'État et que l'industrie en cause chercheront des moyens d'exploitation rationnelle pour cette industrie, il faudra nécessairement s'occuper des travailleurs déplacés. La logique veut que ce soit l'établissement en cause qui assume les frais à court terme et que l'État et l'industrie en général se partagent la solution du problème à long terme.

penalty to some employers. Instead, I must emphasize that it will provide a direct credit to those employers who effectively plan and implement procedures to stabilize their labour requirements. Those employers who carry out their business with violent fluctuations in labour because it is profitable to do so, should surely pay a corresponding share of the benefits to the unemployed resulting from these practices.

Another criticism levelled at the experience rating scheme was that additional costs of unemployment insurance contributions by employers would be passed on to the consumer. In reality, the amount of potential increase in contributions to those employers with higher rating factors is not likely to be significant. Further, there is a positive side to the argument since the potential savings in contributions by employers with stable employment practices resulting from low lay off factors should also be passed on to the consumer as savings or at least as postponed price increases.

#### Low Eligibility Requirements:

Some of the witnesses have argued that even the present minimum coverage requirements of 30 weeks contributions in the past 104, eight of which have been in the last 52, have made access to benefit too easy. What we cannot ignore, however, is the deplorable fact that several hundred thousand workers who become unemployed *cannot even meet these requirements*. In addition, we must remember that persons falling in this category turn immediately to the various public welfare agencies for assistance with a consequent loss of human dignity due to the application of a means test. In addition, the cost of raising monies for this purpose is invariably greater due to the complicated tax-sharing arrangements dictated by the Constitution.

It is also a fact that the labour force in Canada has grown faster than in most other industrialized nations, but the very large relative increase in the number of younger people has made it more difficult for them to find steady employment immediately upon leaving school in spite of their often impressive qualifications. The new conditions of eligibility will make it possible for people in these circumstances to receive the benefits of Unemployment Insurance after only eight weeks as employed members of the labour force instead of 30 weeks as is now the case. This short-term financial freedom allows them to search for continuing employment rather than accepting short-term jobs out of financial necessity.

#### Appeal system:

Very little has been said before this Committee about the appeal system for unemployment insurance. I would suggest that this is a reflection of the general acceptance of the present appeal mechanism which forms an integral part of the administration of the program. I emphasize this point, Mr. Chairman, because a number of briefs have stressed the need for the control of abuse. Some have supported the work in this regard; others have tended to criticize. It is too easy to make the rash gener-

Par suite de l'application d'un taux uniforme de cotisations à tous les employeurs, il se trouve que certaines industries en subventionnent d'autres d'une façon détournée. Il est faux d'affirmer que la tarification fondée sur l'expérience ne servira qu'à pénaliser certains établissements. Au contraire, et j'insiste sur ce point, elle avantagera directement les employeurs qui effectivement élaborent et mettent en œuvre des méthodes propres à stabiliser l'emploi dans leur entreprise. Ceux qui pour répondre aux exigences de la rentabilité de leur entreprise font fluctuer sensiblement le nombre de leurs employés devraient sans aucun doute assumer les frais qu'occasionne le versement de prestations aux employés qu'ils ont licenciés.

On a souvent prétendu que, en définitive, ce sont les consommateurs qui paieront les cotisations plus élevées exigées des employeurs par suite de l'application de la méthode de la tarification fondée sur l'expérience.

En réalité, les cotisations des employeurs dont l'indice de licenciements sera plus élevé n'augmenteront pas sensiblement. En outre, l'argument présente un aspect positif, puisque ce sont aussi les consommateurs qui bénéficieront des économies que réaliseront les employeurs qui offrent la stabilité de l'emploi et dont l'indice des licenciements est peu élevé, car ils paieront des prix moins élevés ou du moins pas plus élevés pour le moment.

#### Adoucissement des conditions d'ouverture du droit

Certains témoins ont affirmé que le versement d'au moins 30 cotisations hebdomadaires au cours des 104 semaines antérieures à la cessation d'emploi et de 8 au cours des 52 semaines précédant le chômage permettrait trop facilement aux assurés de toucher des prestations. Toutefois, il ne faut pas oublier la triste réalité: des centaines de milliers de travailleurs qui ont perdu leur emploi *ne peuvent même pas remplir ces conditions*. En outre, rappelons-nous que ce sont ces chômeurs qui recourront immédiatement aux divers organismes de bien-être social pour obtenir de l'aide et qui subiront, en conséquence l'humiliation de faire l'objet d'une évaluation de leurs ressources. De plus, il en coûte invariablement plus cher pour mobiliser des fonds à cette fin à cause des arrangements compliqués relativement au partage d'impôts découlant de la constitution.

En outre, la population active du Canada s'est accrue plus rapidement que dans la plupart des autres pays industrialisés. Malgré leurs diplômes souvent très impressionnants, les jeunes ont éprouvé beaucoup de difficultés à trouver du travail à la fin de leurs études, vu la très grande augmentation relative de leur nombre. Les nouvelles conditions d'assujettissement permettront à ceux qui se trouvent dans une telle situation de toucher des prestations d'assurance-chômage après 8 semaines d'emploi au lieu de 30, comme c'est le cas actuellement. Cette courte période d'indépendance financière leur permettra de chercher un emploi stable plutôt que d'accepter un emploi de peu de durée pour se suffire financièrement.

#### Les appels

On a dit peu de choses au Comité à propos des appels en matière d'assurance-chômage. Je dirais que cela indique que, de façon générale, on accepte la méthode actuelle qui fait partie intégrante de l'application du programme. J'insiste sur ce point, monsieur le président, car un certain nombre de mémoires ont mis l'accent sur la nécessité de prévenir les abus. Certains ont appuyé ce



alization that the plan is riddled with abuse, or conversely, that people are treated unfairly. To be objective, one must realize that the system is operated and must be operated with equity and consistency and that an appeal system operated at two levels is most important in the protection of the rights of the participants and for the integrity of the system. For these reasons, we propose to retain the present system of appeal whereby appeals are heard, in the first instance, by boards of references composed of representatives of employer and employee groups and chaired by a third person representing the public at large. At the second level of appeal, an umpire who is a judge of the Exchequer Court renders final decisions in cases brought before him. This system of appeal has worked well and should be retained as the best protection for employers and employees.

One improvement we would like to make is to open up certain rights of appeal for employers in order to enlist their greater participation in the administration of the program and the control of abuses. A number of briefs from employer groups have suggested that the private sector has a better opportunity of controlling abuses and is more efficient at doing this than a public agency. Although I am not prepared to admit the validity of these two points, I will readily concede that the participation of employers in the control of a program such as unemployment insurance is fundamental. Wherever employer and employee groups participate with us in the program administration or in the control of abuses, the best results are achieved. The Committee will note that some witnesses have indicated some reluctance in sharing with us the control of abuses even though they are prepared to criticize past procedures. We maintain that such an appeal procedure is dependent on experience rating and would be an added factor in encouraging employers to work with us to the fullest extent possible. In favouring this we are aware that American experience has indicated an over eagerness on the part of some employers to prevent claims and, in fact, to prevent the liberalization of unemployment insurance schemes in several states. However, the situation is different in that country because in general the employers pay the full cost of the program and further there is an automatic discontinuation of benefits while claims are under appeal. Our tripartite approach to administration of appeals in Canada should not, in our view, create a greater bias in favour of the employers than it could have created in favour of employees in the past. I believe that the advantage gained from the participation of employers in working with employees and the government in controlling the program would far outweigh the possible dangers of over-control.

#### Not a Substitute for a Guaranteed Annual Income

A number of witnesses, particularly those who appeared on behalf of the Canadian Welfare Council, expressed a concern that the introduction of this plan

qui a été fait à ce sujet; d'autres ont penché vers la critique. Il est très facile de conclure hâtivement que le régime donne lieu à bien des abus ou même que les gens sont traités injustement. En toute objectivité, on doit concevoir nettement que le régime est appliqué et doit l'être avec justice et logique et qu'un régime d'appel appliqué à deux niveaux est ce qu'il y a de plus important tant pour la protection des droits des participants que pour l'intégrité du régime même. Pour ces raisons, nous proposons de conserver la méthode actuellement en usage pour les appels: les appels sont entendus au premier palier par des conseils arbitraux qui se composent de représentants des employeurs et des employés respectivement et qui sont présidés par une troisième personne représentant le grand public; au second palier, un arbitre, un juge de la Cour de l'Échiquier, rend la décision finale dans les cas qu'on lui présente. Cette méthode a bien fonctionné et doit être maintenue comme étant la meilleure protection pour les employeurs et les employés.

Nous aimerions améliorer cette méthode en instituant certains droits d'appel pour les employeurs, afin qu'ils participent d'avantage à l'application du régime et à la répression des abus. Dans un certain nombre de mémoires reçus de groupements d'employeurs, on a dit que le secteur privé avait une meilleure chance de prévenir les abus et qu'il était plus efficace dans ce domaine qu'un organisme public. Même si je ne suis pas prêt à convenir que ces deux affirmations soient exactes, j'admets sans hésitation que la participation des employeurs dans l'application d'un régime tel que l'assurance-chômage est fondamentale. Chaque fois que les groupements d'employeurs et d'employés nous aident à appliquer le régime et à prévenir les abus, les résultats sont couronnés de succès. Le Comité remarquera que certains témoins ont montré peu d'empressément à assumer une part de responsabilité avec nous pour prévenir les abus, alors qu'ils sont prêts à critiquer les anciennes méthodes.

Nous soutenons qu'une telle méthode relative aux appels dépend de la tarification fondée sur l'expérience et serait un facteur supplémentaire pour encourager les employeurs à travailler avec nous dans la plus grande mesure possible. En approuvant cela, nous savons que, d'après l'expérience américaine, il y a eu un empressément démesuré de la part de certains employeurs à prévenir l'institution des demandes de prestations et, en fait, à empêcher la généralisation de régimes d'assurance-chômage dans plusieurs États. Toutefois, la situation est différente aux États-Unis, étant donné que, en général, l'employeur a la charge du coût intégral du régime et, de plus, les prestations cessent automatiquement d'être versées pendant que les demandes font l'objet d'un appel. Notre méthode tripartite d'administration des appels au Canada ne devrait pas, à notre avis, pencher plus en faveur des employeurs qu'elle n'a pu le faire en faveur des employés par le passé. Je crois que l'avantage obtenu de la participation des employeurs à travailler avec les employés et le gouvernement à appliquer le régime dépasserait de loin les dangers possibles d'un contrôle excessif.

Le régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de revenu garanti annuel

Un certain nombre de témoins, surtout ceux qui ont comparu au nom du Conseil canadien du bien-être, ont déclaré qu'ils craignaient que l'introduction de ce régime

might in some way delay the introduction of a guaranteed annual income.

In addition, they were also concerned that the plan might have been developed without the full knowledge and consent of other departments, particularly National Health and Welfare and Manpower.

In answer to their first concern, I would like to assure the Committee that there is nothing contained in these proposals that would be inimical to the eventual introduction of a guaranteed annual income; a goal, incidentally, that I consider highly desirable. As I pointed out earlier in my statement, I see this plan as providing the vehicle through which guaranteed annual income may be available at least to the members of the work force, that is, to those in a position to help themselves. This would be effected through the topping up and extension of the public program by private insurers. As a consequence, there would be more money available through the consolidated revenue fund to provide for those who have no connection with earnings and who are therefore unable to help themselves and whose support must be our collective responsibility.

In answer to their second concern, I would stress that fact that this program has been developed with the complete co-operation of all other government agencies concerned and that they have expressed a total willingness to work with the officials of the Commission to see that the spirit of the White Paper is reflected in the operation of new programs.

#### Claimant Assistance Program:

The main purpose of the Claimant Assistance Program, or interviews, is to provide information and assistance to claimants to aid them in finding employment through a rational job search. This information will consist of general advice on job search procedures, lists of employers hiring persons in the claimant's occupation, and specific information of other government programs that are available to assist the claimant. The approach used by UIC will be a pragmatic one designed to help claimants help themselves and will be achieved using personalized guidance.

Previous field projects related to claimant assistance, although not identical with the proposed program, have been carried out in Canada. These studies have clearly indicated that the duration of unemployment can be reduced by about one week if personalized counselling is provided. This reduction in claim duration has a significant cost saving to the UI fund and is roughly estimated to be three times the cost of providing the service.

At the present, we are conducting a study in the Hamilton area to test the viability of the proposed program in detail. Although this study is yet in its infancy, the initial results indicate a favourable acceptance. I, of course, will ensure that the program will be continually reviewed and amended if necessary to provide the claimant with a maximum of service.

It is interesting to note that critics of the proposed program have concerned themselves with possible duplication of costs with CMC, and "empire building" rather than to the positive aspects of assistance to claimants resulting from this additional effort. In point of fact, however, the claimant assistance program will not be a duplication of services offered by CMC as only those claimants who could genuinely benefit from CMC would

pourrait d'une certaine façon retarder l'introduction d'un régime de revenu garanti annuel.

De plus, ils ont déclaré que le régime a pu être élaboré à l'insu et sans le consentement des autres ministères, surtout des ministères de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Main-d'œuvre.

En réponse à la première question, j'assure au Comité que rien dans les propositions que nous avons présentées n'est contraire à l'introduction éventuelle d'un régime de revenu garanti annuel. D'autre part, c'est une chose que j'estime fort souhaitable. Comme je l'ai dit plus tôt dans ma déclaration, je vois ce régime fournir le moyen par lequel au moins les travailleurs, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas entièrement démunis, pourraient bénéficier d'un revenu annuel garanti. Cela pourrait se faire, si les assurances privées complétaient et étendaient le régime au public. Ainsi, il y aurait plus d'argent grâce au Fonds du revenu consolidé pour aider ceux qui, n'étant pas rémunérés, ne peuvent subvenir à leurs besoins et dont le soutien incombe à l'ensemble du pays.

En réponse à la seconde question, je dirai que le régime a été élaboré avec l'entière collaboration de tous les autres organismes de l'État intéressés et qu'ils se sont dits prêts à travailler avec les hauts fonctionnaires de la Commission pour voir à ce que l'application de nouveaux programmes tienne compte de l'esprit dont s'inspire le Livre blanc.

#### Programme d'aide aux assurés

Le principal objet du programme d'aide aux assurés, ou des interviews est de renseigner et de conseiller les bénéficiaires en vue de leur permettre de chercher du travail d'une façon rationnelle. Les renseignements qu'on fournira seront des conseils sur la façon de procéder pour trouver un emploi, des listes d'employeurs à la recherche de travailleurs ayant la compétence des bénéficiaires et des précisions concernant les autres programmes gouvernementaux accessibles. La CAC entend adopter une attitude pragmatique et inciter les bénéficiaires à s'aider eux-mêmes en les conseillant suivant leurs besoins individuels.

Les résultats d'études concernant l'aide aux assurés,—il s'agissait de programmes différents de celui qui est proposé,—révèlent qu'il est possible de réduire la durée du chômage d'environ une semaine en donnant à chaque bénéficiaire les conseils dont il a besoin. La réduction de la durée des prestations se traduit par des économies sensibles pour la Caisse d'assurance-chômage. La somme épargnée, estime-t-on, atteint le triple des frais d'un tel programme.

Le programme est actuellement mis à l'essai dans la région d'Hamilton en vue de savoir s'il offre des avantages sur tous les plans. Il n'en est qu'à ses débuts, mais, déjà, les premiers résultats témoignent d'un accueil favorable de la part du public. Nous verrons évidemment à ce que le programme soit constamment révisé et modifié, afin de fournir aux bénéficiaires le meilleur service possible.

Il est intéressant de constater que les critiques du programme proposé se préoccupent du double emploi possible avec les services des CMC, d'où double dépense, et de l'échafaudage d'empires, plutôt que du côté positif de l'aide accrue accordée aux bénéficiaires. Toutefois,



be referred to that agency. The significant additional assistance that the claimant will receive will result from the liaison that will be established between UIC claimant assistance officers and all other government agencies, professional associations, etc.; and the guidance provided in how to find work. It is obvious that a large number of people do not know how to search for employment. It is this situation that we hope to remedy.

#### Conclusion:

I felt that it was important, Mr. Chairman, to review the specific points I have just discussed because they seem to be the significant areas of contention or criticism that appeared in the briefs presented before this Committee. I have tried to elaborate on each point along the lines of the proposals contained in the White Paper. However, I would not want to leave the Committee with the impression that the government would not be prepared to accept some flexibility in the administration of the proposals as put forward.

In fact, in response to suggestions made by members of the Committee and by witnesses who have appeared before it, I have already instructed my officials to make significant changes in the following three areas:

1 To separate the benefit control and counselling functions, that is, to insure that the interviewer will not be both counsellor and policeman.

2 To provide for the extending of the eligibility of a claimant's entitlement on entering occupational training in case he is unable to find employment after completing a long training program.

3 To study and recommend a more rational formula in order to set the minimum earnings on which contributions will be made. In this regard, I would appreciate the advice of the Committee.

Against the background of these constructive suggestions, I am most anxious to see what your further recommendations will be.

Because of the complexity of the proposed plan and the excellence of the briefs which have been presented before the Committee, I know that the work ahead of you is onerous indeed. If you feel that I, or the officials of the Commission can be of any assistance in your deliberations, do not hesitate to make that known to me.

Are there any questions that I may answer for you at this time?

il n'y a pas lieu de craindre le double emploi avec les services des CMC, car seuls y seront adressés ceux qui pourront vraiment en bénéficier. L'aide accrue que recevront les bénéficiaires découlera des rapports qu'établira la CAC avec tous les autres organismes gouvernementaux, les agences sociales, les bureaux de placement privés, les conseils de citoyens, les syndicats, les associations professionnelles, etc. Un grand nombre de personnes ne savent pas comment s'y prendre pour trouver du travail et c'est ce que nous voulons leur apprendre.

#### Conclusion

J'ai jugé, monsieur le président, qu'il était important de revoir les points précis dont je viens de parler brièvement, parce qu'ils constituent apparemment le centre du désaccord et de la critique manifestés dans les mémoires présentés à votre Comité. J'ai essayé d'aborder chacun de ces points en tenant compte des propositions contenues dans le Livre blanc. Toutefois, je ne voudrais pas que le Comité pense que le gouvernement n'est pas prêt à manifester une certaine souplesse dans l'application des propositions avancées.

De fait, tenant compte des propositions qu'ont énoncées les membres du Comité et certains de ceux qui ont témoigné devant eux, j'ai déjà chargé mes fonctionnaires supérieurs d'apporter des changements importants en ce qui a trait aux trois points suivants:

1. Séparer les fonctions de l'agent du contrôle des prestations de celles du conseiller, afin que celui qui dirige un entretien ne soit pas à la fois conseiller et policier.

2. Prendre des mesures pour prolonger l'admissibilité du bénéficiaire qui commence un cours de formation professionnelle, pour le cas où il ne pourrait se trouver un emploi au terme d'un long programme de formation.

3. J'ai donné des instructions pour qu'on cherche une formule plus rationnelle en vue d'établir la rémunération minimum qui servira à calculer le montant des cotisations. Je serais heureux de connaître l'avis du Comité à ce sujet.

En face de ces propositions constructives, j'ai bien hâte de voir quelles seront les prochaines propositions.

Étant donné la complexité du programme envisagé et l'excellence des mémoires présentés au Comité, je sais que vous avez une tâche bien lourde à accomplir. Si vous estimez que moi-même ou les fonctionnaires supérieurs de la Commission peuvent vous aider de quelque manière dans vos délibérations, n'hésitez pas à me le faire savoir.

Y a-t-il des questions auxquelles je pourrais répondre en ce moment?

## APPENDIX "A-49"

Brief on Unemployment Insurance in the '70s prepared for submission to The Standing Committee on Labour, Immigration and Manpower by Aluminum Company of Canada, Ltd.

ALCAN ALUMINIUM LIMITED, 1 Place Ville Marie, Montreal. Mail Address: Box 6090, Montreal 101, Canada. Telephone 877-2340. Cable: Aluminium Montreal.

30 October 1970.

Mr. Chairman and Members of Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration, House of Commons Ottawa, Ontario

Gentlemen:

The Aluminum Company of Canada, Ltd, as a major employer in Canada, has always felt a responsibility to voice its point of view regarding major pieces of proposed legislation which affect the welfare of its employees and change the framework of its human and industrial relations.

More often than not, Alcan has joined efforts with the recognized public bodies who were expressing what was generally felt on a given proposal in the business community. Today, however, we have chosen to add to other briefs and submit our comments and observations on some aspects of the white paper proposals affecting the Unemployment Insurance Act.

We also take this opportunity to state that the submission of government white papers on major projects of legislation prior to being legislated upon by the government, is a very sound approach. This approach invites public discussion and contribution by representative elements of the various communities which we expect will help in formulating legislation that responds to the needs and aspirations of all Canadians and at the same time will protect the goal of a great productivity for Canadian industry.

We appreciate the opportunity to present our views to this committee, Mr. Chairman, and are willing to provide any further information the committee may require.

Yours very truly,  
H. S. Ladd  
Vice-President, Personnel

The Aluminum Company of Canada Ltd and its Canadian subsidiaries employ some 19,000 people in Canada who would be subject to the revised unemployment insurance scheme proposed in the white paper entitled "Unemployment Insurance in the 70s", most provisions of which are proposed to come into effect in January 1972.

The company and its Canadian subsidiaries cover a wide range of industries and installations in Canada, such as aluminum smelters, fabricating plants, home construction, railroad and port operation, mining, power generation and transmission.

Each of these industries is subject to different outside economic or climatic conditions which make it impossible for the company to establish a uniform manpower plan-

## APPENDICE «A-49»

Mémoire sur l'Assurance-chômage dans les années 1970 soumis au comité des Communes sur le travail et la main-d'œuvre par Aluminium du Canada, Ltée.

ALCAN ALUMINIUM LIMITÉE, 1, Place Ville-Marie, Montreal. Adresse postale: C.P. 6090, Montréal 101, Canada, Téléphone: 514/877-2340. Câble: Aluminium Montreal.

le 30 octobre 1970

Monsieur le Président et messieurs les Membres du Comité des Communes sur le Travail, l'Immigration et la Main-d'œuvre Chambre des Communes Ottawa, Ontario

Messieurs,

Aluminium du Canada, Ltée, à titre d'important employeur canadien, a toujours estimé devoir exprimer son point de vue relativement aux importants projets de législation qui influent sur le bien-être de ses employés et modifient le cadre des relations humaines et industrielles dans l'entreprise.

Le plus souvent, Alcan a appuyé l'effort des corps publics qui ont exprimé le sentiment général des milieux d'affaires sur une proposition donnée. Aujourd'hui, cependant, nous avons jugé bon d'ajouter notre mémoire à ceux d'autres groupes et de soumettre nos commentaires et nos observations sur un certain nombre des aspects du Livre Blanc touchant la Loi de l'Assurance-Chômage.

Nous profitons également de l'occasion pour souligner que la rédaction d'un Livre Blanc par le Gouvernement sur les projets importants de législation avant de leur donner force de loi, est une excellente pratique, qui suscite la discussion publique et la participation des éléments représentatifs des divers milieux. Il y a lieu d'espérer que cette pratique aidera à l'élaboration de la législation répondant aux besoins et aux aspirations de tous les Canadiens et, en même temps, soutiendra l'objectif d'accroissement de la productivité de l'industrie canadienne.

Nous sommes donc heureux de l'occasion qui nous est offerte de présenter nos vues à votre Comité et nous tenons à sa disposition pour lui fournir tout supplément d'information qu'il pourrait désirer obtenir.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs les Membres du Comité, l'expression de nos sentiments distingués.

Le vice-président des services du  
personnel,  
H. S. Ladd

Aluminium du Canada, Ltée et ses filiales canadiennes emploient au Canada quelque 19,000 personnes intéressées par la réforme de l'assurance-chômage proposée dans le Livre Blanc intitulé «L'Assurance-chômage au cours des années 1970», dont la plupart des dispositions entreraient en vigueur en janvier 1972.

La Société et ses filiales canadiennes englobent une grande variété d'activités et d'établissements au Canada, notamment des usines d'aluminium, de transformation,

ning policy, however desirable that goal might be for the company's own interest and the benefit of the national economy.

### Recommendations

After study of the white paper of proposed revisions to the Unemployment Insurance regulations, Alcan is generally in agreement with and recommends the implementation of the following aspects of the revisions proposed by the white paper:

- (1) The scheme should remain an insurance plan.
- (2) Extension of coverage to the majority of wage earners.
- (3) Payment of higher benefits, provided that strict controls are established to prevent abuses which would go against the commendable objectives of the plan and act as a deterrent to national productivity.
- (4) Relation of the duration of benefits to national and regional unemployment rates and the bearing of additional cost by the government beyond a certain level of unemployment.
- (5) Coordination, where practicable and justifiable, of retraining programmes with the unemployment insurance plan, so that the unemployed may take advantage of available programmes and become equipped to participate more fully in the Canadian economy.

### Reservations

On the other hand, Alcan has strong reservations on the following proposed amendments to the existing Unemployment Insurance Act regulations:

#### (1) Payment of benefits in cases of accident or illness

Payment of benefits in cases of absence from work due to illness or accident.

(a) We firmly believe that payments of accident and sickness benefits should not properly be included as unemployment insurance benefits. Such a provision would go against one of the basic principles of the Unemployment Insurance Act to the effect that benefits should be paid to the unemployed who is available for work and willing to work.

Present regulations are more acceptable than the proposed revisions in that they disqualify the unemployed when illness is the initial cause of unemployment.

(b) Payment of accident and sickness benefits under the Unemployment Insurance Act regulations and the offsetting of existing private plans, would discriminate against employers who already have disability plans for their employees.

(c) Based on experience, Alcan considers absences due to illness to be extremely difficult to control, and it will be more so as availability of hospitalization and medical-surgical services increases.

de construction domiciliaire, des installations ferroviaires et portuaires, des établissements miniers, des installations de production et de transport d'énergie électrique.

Chacun de ces secteurs industriels est soumis à diverses conditions économiques ou climatiques extérieures qui rendent impossible à la Société d'établir une politique uniforme de planification d'emploi de la main-d'œuvre, si désirable que cet objectif puisse être pour l'intérêt même de la Société et l'avantage de l'économie nationale.

### Recommendations

Après avoir étudié le Livre Blanc sur le projet de modifications des règlements de l'Assurance-Chômage, Alcan est en général d'accord avec les aspects suivants des modifications proposées par le Livre Blanc et en recommande l'application:

- (1) le régime doit demeurer un régime d'assurance;
- (2) l'extension du champ d'application à la majorité des salariés;
- (3) le paiement d'indemnités plus élevées à condition que des contrôles rigoureux soient établis pour empêcher des abus qui iraient à l'encontre des objectifs louables du régime et seraient une entrave à la productivité nationale;
- (4) La corrélation entre la période de versements des indemnités et les taux régionaux et nationaux de chômage et l'absorption des coûts excédentaires par le Gouvernement au-delà d'un niveau donné de chomages;
- (5) la coordination, là où elle est réalisable et justifiable, des programmes de recyclage avec le régime d'Assurance-Chômage de façon que les anciens chômeurs puissent bénéficier des programmes disponibles et se préparer à jouer un rôle pleinement positif dans l'économie canadienne.

### Réserves

D'autre part, Alcan formule des réserves sérieuses sur les projets de modifications suivants de la Loi actuelle de l'Assurance-Chômage:

#### (1) Paiement d'indemnités pour absence du travail due à un accident ou à la maladie

a) Nous sommes fermement convaincus qu'il ne faut pas inclure les indemnités d'accident ou de maladie dans les indemnités d'Assurance-Chômage. Une telle disposition serait en conflit avec l'un des principes de base de la Loi d'Assurance-Chômage selon lequel les indemnités doivent être versées aux chômeurs aptes à travailler et désireux de le faire. Les dispositions actuelles sont plus acceptables que les révisions projetées en ce qu'elles excluent les chômeurs lorsque la maladie est la cause initiale du chômage.

b) Le paiement d'indemnités d'accident et de maladie en vertu des dispositions de la Loi d'Assurance-Chômage et le chevauchement des régimes particuliers existants porteraient un préjudice discriminatoire aux employeurs qui offrent déjà à leurs employés des régimes d'indemnités en cas d'invalidité.

c) D'après son expérience, Alcan estime que les absences dues à la maladie sont très difficiles à vérifier et elles le deviendront encore davantage avec la disponibilité croissante des services d'hospitalisation et de médecine-chirurgie.



## (2) Retirement Benefits

(a) We consider that the payment of three weeks unemployment benefits to a worker who has retired at age 65 to be a gift to the retiree, for which we are at a loss to find any justification since, in virtually all cases, both private and government pensions become payable the moment the employee is retired.

(b) Furthermore, we are inclined to think that the opting out provision for application to the C/Q Pension Plans might be taken as an invitation for retirees to postpone by one year such an application. Therefore, in declaring himself available for and willing to work a retiree, if no suitable employment were offered by the National Employment Service, might be eligible for 51 weeks of benefits under the Unemployment Insurance Act. Is this really the intention of the legislation?

## (3) Experience Rating

(a) We doubt that experience rating has merit. In the United States, for example, its application has proven so difficult that it has been dropped in practically every state. (Reference: "Adequacy of Benefits Under Unemployment Insurance"; United States Department of Labour, Division of Program Policy and Legislation.)

(b) Experience rating is unavoidably unfair when comparisons are made between totally different types of industries.

(c) Some industries, by their very nature, can provide only seasonal employment and therefore should not be penalized because their lay-off/manpower ration is higher than that of other industries. In fact, these industries should be considered a source of temporary employment rather than a cause of unemployment and, as such, their contribution to the country's wealth should be recognized and encouraged in spite of the disturbances that they may create in what we would like to consider as an ideal level of employment.

(d) Railroad and inland port operations, being influenced by climatic conditions, fall in the above-mentioned category of temporary-employment providers.

(e) Some Alcan operations carry on stevedoring and shore handling operations at Port Alfred, Quebec, where the primary season of navigation starts with the Sunday immediately preceding the 23rd of March each year and runs for 39 consecutive weeks. Around the middle of December, close to 500 employees, or 80 per cent of our work force, have to be laid off. While from the legislator's viewpoint experience rating may seem desirable where it can serve as an incentive toward better manpower planning, we have here a case where practically nothing can be done to even up the work force over the whole year and maintain a fairly stable level of employment. In partial compensation for the seasonality of this employment, higher than average wage levels are paid to workers in this area.

(f) Since 1968, with the assistance of the Department of Transport icebreakers, the Saguenay River and the Baie des Haïas have been open to ships interested in winter navigation. Winter navigation, however, represents only 10 per cent of our annual tonnage. In any case, inland winter navigation in Canada is and will continue to be regarded with much reticence by many shipowners due to hazards inherent in sailing through heavy ice, high insurance costs, and the overall increased operating expenses.

## (2) Indemnités de retraite

(a) Nous estimons que le paiement de trois semaines d'indemnités de chômage à un travailleur qui prend sa retraite à 65 ans est un cadeau offert à ce retraité, pour lequel nous ne voyons aucune justification puisque, dans presque tous les cas, les pensions de retraite sont versées dès la retraite de l'employé, aussi bien par les entreprises privées que par le Gouvernement.

(b) De plus, nous inclinons à penser que la clause permettant de ne pas faire de demande aux régimes des rentes du Canada et du Québec peut être considérée comme une invitation aux retraités à retarder d'un an une telle demande. Ainsi, en se déclarant disponible et désireux de travailler, le retraité à qui le Service national de l'emploi n'aura pu offrir d'emploi acceptable pourra avoir droit à 51 semaines d'indemnités aux termes de la Loi d'Assurance-Chômage. Est-ce vraiment là le sens de la législation?

## (3) Évaluation de l'expérience

(a) Nous doutons de la valeur de l'estimation de l'expérience. Aux États-Unis, par exemple, son application s'est révélée si difficile qu'on l'a abandonnée dans presque tous les États.

(Référence: Adequacy of Benefits under Unemployment Insurance, United States Department of Labour, Division of Program Policy and Legislation.)

(b) L'évaluation de l'expérience est inévitablement injuste lorsqu'on fait des comparaisons entre des secteurs industriels totalement différents.

(c) Certaines industries, en raison de leur nature même, ne peuvent fournir qu'un emploi saisonnier et, en conséquence, ne devraient pas être pénalisées de ce que leur rapport mises à pied/effectifs est plus élevé que celui d'autres industries. En fait, ces industries devraient être considérées comme une source d'emplois temporaires plutôt qu'une cause de chômage et, à ce titre, leur contribution à la prospérité du pays devrait être reconnue et encouragée en dépit de la perturbation que cette contribution suscite dans ce que l'on pourrait considérer un niveau idéal d'emploi.

(d) L'exploitation de chemins de fer et d'installations portuaires intérieures, asservie à des conditions climatiques, se classe dans la catégorie ci-dessus de fournisseurs d'emplois temporaires.

(e) Certains secteurs de l'activité d'Alcan ont trait au chargement et au déchargement des navires et à la manutention des marchandises à Port-Alfred (Québec), où la saison principale de navigation commence le dimanche précédant immédiatement le 23 mars de chaque année et dure pendant 39 semaines consécutives. Vers la mi-décembre, près de 500 employés, soit 80 p. 100 de nos effectifs de main-d'œuvre, doivent être mis à pied. Même si, du point de vue du législateur, l'évaluation de l'expérience peut sembler désirable là où elle peut favoriser une meilleure planification de la main-d'œuvre, il est à peu près impossible, dans le cas qui nous occupe, d'uniformiser le niveau de la main-d'œuvre toute l'année et de maintenir un niveau relativement stable d'emploi. En compensation du caractère saisonnier de ce genre d'emploi, les salaires versés aux ouvriers dans cette région dépassent la moyenne.



(g) The Alcan-owned railroad which links Port Alfred with the smelter at Arvida and other clients in the region is, to a much lesser extent, submitted to the same work force fluctuations. Winter decline at the railroad is due partly to curtailed operations at the port and the fact that track maintenance is limited to removal of snow and ice.

(h) Since we have no control over these situations, we feel that we would be unjustly penalized through the application of the experience rating system proposed in the White Paper.

f) Depuis 1968, avec l'aide des brise-glaces du ministère des Transports, le Saguenay et la baie des Hahas sont demeurés ouverts à la navigation des navires d'armateurs intéressés. La navigation d'hiver, cependant, ne représente que 10 p. 100 de notre tonnage annuel. De toute façon, au Canada, la navigation intérieure est et continuera d'être envisagée avec beaucoup d'hésitation par un grand nombre d'armateurs, en raison des dangers inhérents à la présence de lourds blocs de glace, des coûts élevés d'assurance et de l'accroissement général des frais d'exploitation.

g) Le chemin de fer d'Alcan qui relie Port-Alfred à l'usine d'aluminium d'Arvida et aux établissements d'autres clients dans la région est dans une mesure moindre, soumis aux mêmes fluctuations de main-d'œuvre. Le déclin d'hiver de l'activité des chemins de fer découle en partie du ralentissement des mouvements dans le port et du fait que l'entretien des voies est limité à l'enlèvement de la neige et de la glace.

h) Comme ces circonstances échappent à notre influence, nous estimons que nous serions pénalisés injustement par l'application du système d'évaluation de l'expérience proposé dans le Livre Blanc.

## APPENDIX "A-50"

CANADIAN GENERAL ELECTRIC COMPANY LIMITED, 214 King Street West, Toronto 129, Ontario.

J. Herbert Smith, Chairman and Chief Executive Officer.  
October 8, 1970.

Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Chairman, Standing Committee on  
Labour, Manpower and Immigration,  
Parliament Buildings,  
Government of Canada,  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Chairman:

The purpose of this letter is to comment on the Experience Rating of employer contributions and on the proposal to pay unemployment benefit for participants absent due to sickness or pregnancy, of the proposed "Unemployment Insurance in the 70's".

We believe that Experience Rating is the soundest possible way of financing Unemployment Insurance for the following two fundamental reasons:

(1) It represents the most equitable way of allocating the true costs for the employers portion of unemployment benefits among employers.

(2) It takes an optimistic view of the possibility and incentives available to employers to help stabilize employment and minimize unemployment, just as Experience Rating has proven itself in Workmen's Compensation in encouraging accident prevention and rehabilitation. We believe that Experience Rating can be of value in drawing greater attention to employment stabilization.

Proper cost allocation is vital to an employer whether he is competing in the export market or with goods from other countries being brought into Canada.

October 8, 1970

The Experience Rating System permits the employer to benefit from his efforts to stabilize employment.

It is proposed to pay sickness and pregnancy benefits from the Unemployment Insurance funds by supplementing sick benefit payments from employer plans. We would recommend that such payments, if needed, should be made from a separate plan. Sick and pregnant employees are not available for work which is one of the criteria for Unemployment Insurance and, therefore, payments should not be made from Unemployment Insurance funds.

Because of the effect of including such payments in Unemployment Insurance plans and scoring even part of a claim for Experience Rating purposes, the benefit of Experience Rating would be seriously affected and the results would not reflect the results of a company's endeavours to stabilize employment.

It is further submitted that in addition to not having the jurisdiction for sickness and pregnancy insurance, the preparatory work as indicated by the inadequacy of the cost estimates and a complete lack of any proposed administrative principles and practices makes the proposal for such coverage entirely pre-mature.

Our Company would therefore recommend the Experience Rating principle for Unemployment Insurance pro-

## APPENDICE «A-50»

CANADIAN GENERAL ELECTRIC COMPANY LIMITED

M. le député David Weatherhead,  
Président du Comité permanent du Travail,

Le 8 octobre 1970

de la Main-d'œuvre et de l'Immigration,  
Gouvernement du Canada  
Édifice du Parlement  
Ottawa, Ontario

Monsieur le président,

Les observations qui font l'objet de la présente lettre concernent la tarification fondée sur l'expérience applicable aux contributions des employeurs, ainsi que la proposition du Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage dans les années 70», qui prévoit des prestations aux assurés en cas d'absence pour cause de maladie ou de grossesse.

Nous estimons que la tarification fondée sur l'expérience est la méthode la plus efficace pour financer l'assurance-chômage pour les deux raisons fondamentales suivantes:

(1) elle est le moyen le plus équitable de répartir entre les employeurs les coûts effectifs de la part contributive qui revient à chacun d'eux en vue des prestations de chômage.

(2) elle tient compte avec optimisme des possibilités et des stimulants qui s'offrent aux employeurs afin de stabiliser les emplois et de réduire le chômage, comme elle avait servi auparavant, dans le domaine des accidents du travail, à encourager la prévention et la réadaptation. Nous croyons que la tarification fondée sur l'expérience contribuerait à mieux fixer l'attention sur la stabilité de l'emploi.

Une répartition adéquate des frais est vitale pour l'employeur, qu'il s'agisse d'un exportateur ou d'un importateur de produits étrangers au Canada.

La tarification fondée sur l'expérience permet à l'employeur de profiter des efforts qu'il déploie en vue de stabiliser l'emploi.

On propose que le fonds d'assurance-chômage assure les prestations de maladie ou de grossesse en puisant au programme d'assurance-maladie institué par les employeurs. Nous recommandons que de tels paiements, s'ils sont requis, fassent l'objet d'un régime séparé. Les employés absents pour cause de maladie ou de grossesse ne sont pas en état de travailler; ils ne répondent pas à l'un des critères de l'assurance-chômage et ils ne sauraient, par conséquent, avoir droit à des prestations en vertu de cette assurance.

Le fait d'intégrer ces prestations au régime d'assurance-chômage et de tenir compte d'une part égale de ces réclamations dans la tarification fondée sur l'expérience, réduirait sérieusement les avantages de cette tarification dont les résultats ne refléteraient pas l'aboutissement des efforts déployés par une entreprise en vue de stabiliser les emplois.

Nous soutenons, en outre, que non seulement l'assurance-maladie et maternité échappe à notre juridiction, mais que les travaux préparatoires qui comprennent un état estimatif incomplet des coûts et ne renferment

vided such a plan does not seek to also encompass coverage for sickness and pregnancy.

Yours very truly,

J. Herbert Smith.

aucune proposition concernant les méthodes et les principes administratifs, rendent tout à fait prématurée la proposition afférente à une telle couverture.

Notre société recommande dès lors l'adoption du principe de la tarification fondée sur l'expérience pour ce qui a trait à l'assurance-chômage, pourvu que ce régime n'englobe pas les cas de maladie et de grossesse.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de mes sentiments distingués.

J. Herbert Smith

## APPENDIX "A-51"

DOMINION MARINE ASSOCIATION, Representing Canada's Inland Waters and Coastal Shipping Fleet, 710 Blackburn Bldg., 85 Sparks Street, Ottawa 4, Ontario.

P. R. Hurcomb, General Manager, Telephone 232-3539, Telex 013-3522.

October 21st, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.  
Chairman,  
Labour, Manpower and Immigration Committee,  
House of Commons,  
Ottawa 4, Ontario.

Dear Mr. Weatherhead:

Re: White Paper on Unemployment Insurance in the 70's

First I must apologize for making representations at this late stage. We had felt that the views of industry in general had been adequately expressed in the briefs of the Canadian Manufacturers Association and other similar bodies. However, more careful examination has revealed an issue that may be of special significance to this industry.

Dominion Marine Association represents the Canadian registry inland shipowners trading principally in the Great Lakes-St. Lawrence River waterway.

The matter of particular concern to us is of course the proposal for "experience rating" with its impact upon industries having a relatively high "layoff factor".

Ours is, as you are aware, a seasonal activity. Conditions of climate make operation in our area of activity impossible under present circumstances from approximately 15 December to early in April. This means an operating season of slightly over 8 months. Our rates of pay for the period of operation reflect its seasonal nature and are by and large higher than those applicable in similar occupations that operate on a year round basis.

The White Paper indicates that an objective, and perhaps the main objective of application of the layoff factor is to provide "an incentive for employers to stabilize their employment patterns as much as possible". Obviously no system of penalizing us as employers by requiring higher employer contributions is going to have any effect at all upon the conditions of climate which dictate our employment pattern.

What we are contending therefore is that, in all fairness, and consistently with the philosophy of the White Paper, layoffs due to the seasonal nature of our occupation should not be taken into account in determining our rate of layoff for purposes of computing employer contributions.

This is the narrow and specific view, based on the special conditions applicable to our industry. More broadly, we are very much inclined to agree with the contention made by the Canadian Manufacturers Association and apparently shared by the Canadian Labour Congress that the whole concept of "experience rating" would not prove advantageous, and that a system calling for matching contributions by employer and employee is preferable.

## APPENDICE «A-51»

DOMINION MARINE ASSOCIATION

Le 21 octobre 1970

R. David Weatherhead,  
Président du Comité du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de l'Immigration  
Chambre des communes  
Ottawa 4 (Ontario)

Monsieur,

Objet: Livre Blanc sur l'assurance-chômage au cours des années 70

Veuillez d'abord m'excuser de présenter des recommandations si tard. Nous pensions que les opinions de l'industrie en général avaient été exprimées de façon adéquate dans les mémoires de l'Association des manufacturiers canadiens et d'autres organismes du même genre. Une étude plus attentive de ces mémoires soulève toutefois une question qui peut être d'importance particulière pour notre industrie.

La *Dominion Marine Association* représente le bureau d'enregistrement canadien des propriétaires de navire destinés à la navigation intérieure qui font principalement le commerce des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Ce qui nous intéresse surtout c'est évidemment la proposition concernant la «tarification fondée sur l'expérience» et ses répercussions sur les industries qui ont «un facteur de mise à pied» relativement élevé.

Comme vous le savez, notre activité est saisonnière. Nos conditions climatiques font que les opérations dans notre secteur d'activité sont impossibles dans les circonstances actuelles, du 15 décembre environ au début d'avril. C'est dire que la saison des opérations dure un peu plus de 8 mois. Les salaires accordés pendant la période des opérations reflètent le caractère saisonnier du travail, et sont plus élevés dans l'ensemble que ceux payés pour des professions semblables qui occupent des gens toute l'année.

Un des objectifs du Livre blanc, peut-être le principal dans l'application du facteur de mise à pied, est «d'inciter les employeurs à rendre plus stable l'emploi chez eux». Il est évident qu'un système qui nous pénaliserait, nous les employeurs, en exigeant des contributions plus élevées, ne pourrait avoir aucun effet sur les conditions de climat qui régissent notre système d'emploi.

En conséquence, nous affirmons en toute objectivité, et conformément à la philosophie du Livre blanc, que les mises à pied causées par le caractère saisonnier de notre profession ne devraient pas être prises en considération pour fixer notre taux de mises à pied et pour le calcul des cotisations de l'employeur.

C'est là une opinion bien définie fondée sur les conditions spéciales qui affectent notre industrie. De façon plus générale, nous sommes plutôt portés à dire tout comme l'Association des manufacturiers canadiens et apparem-



I would appreciate it if this letter could be brought to the attention of your committee.

Your very truly,  
(P. R. Hurcomb)  
General Manager.

ment Le Congrès du travail canadien que cette idée de «la tarification fondée sur l'expérience» ne serait pas totalement avantageuse et qu'un système où les cotisations de l'employeur et de l'employé seraient égales est préférable.

Auriez-vous l'obligeance de porter cette lettre à l'attention de votre Comité.

Veuillez agréer monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur général,  
P. R. Hurcomb

## APPENDIX "A-52"

Edmonton Chamber of Commerce 9905-101A Avenue,  
Edmonton 15, Alberta.  
Office of the President

September 30, 1970

Mr. David Weatherhead  
Chairman  
Standing Committee  
Labour, Manpower and Immigration  
House of Commons  
Ottawa, Canada

Dear Sir:

The Edmonton Chamber of Commerce wishes to record its support for the Submission of the Executive Council of the Canadian Chamber of Commerce on "Unemployment Insurance in the 70's."

We have reviewed both the White Paper and the Submission of the Canadian Chamber, and are in agreement with the views of the Executive Council with respect to the provisions which it supports and those which it does not support.

The Edmonton Chamber wishes to record its particular concern with two additional areas of the Proposals:—

(a) We do not fully agree with the suggested universal coverage. We feel that there are many employees who, in all probability, will not require unemployment insurance. In our opinion, these employees should not be compelled to contribute. The Chamber recommends that an earnings limit (suggested \$10,000 per annum) be established above which the employee should not be required to contribute but would be permitted to do so, if he desired.

(b) The Chamber recommends that the insurance principle be implemented in establishing the new Plan and that provision be made for regional disparities. There, in Canada, regions which have a high percentage of well-paid seasonal workers and there are other regions with stable, but lower-paid employment patterns. Why, then for example, should the employees of the food industry oriented Prairie Provinces subsidize unemployment insurance benefits payments to seasonal workers in B.C. whose annual income exceed those on the Prairies?

There is a measurable amount of evidence that employees who are in seasonal or irregular work, such as the forest industry, the building trades, etc., are paid higher rates than those not in seasonal employment, such as the service industry, the food industry, manufacturers, etc. Why should the lower-paid latter group subsidize the former through their unemployment insurance payments?

Respectfully submitted,

M. E. Wolfe,  
President,

Edmonton Chamber of Commerce

## APPENDICE «A-52»

Le 30 septembre 1970

M. David Weatherhead  
Président du Comité permanent du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration  
Chambre des communes, Ottawa, Canada

Monsieur,

La Chambre de commerce d'Edmonton désire appuyer de façon officielle le mémoire présenté par le Conseil exécutif de la Chambre de commerce du Canada sur «l'assurance-chômage au cours des années 70.»

Nous avons étudié le Livre blanc ainsi que le mémoire de la Chambre de commerce du Canada et sommes d'accord avec les opinions du Conseil exécutif au sujet des dispositions qu'il approuve et de celles qu'il rejette.

La Chambre de commerce d'Edmonton s'inquiète particulièrement de deux propositions du Livre blanc:

a) Nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur le principe de l'application universelle du régime qu'on propose. Nous estimons que beaucoup d'employés n'auront probablement pas besoin de l'assurance-chômage et que ces employés ne devraient pas être obligés de contribuer au régime. La Chambre de commerce recommande d'établir un plafond de revenu (on a suggéré \$10,000 par année) au-dessus duquel l'employé ne serait pas tenu de contribuer, mais pourrait le faire s'il le désire.

b) La Chambre recommande que le principe d'assurance entre en vigueur avec le nouveau régime et qu'on tienne compte des disparités régionales. Il existe au Canada des régions qui ont un haut pourcentage de travailleurs saisonniers à haut salaire et d'autres où l'emploi est permanent, mais le salaire moins élevé. Pourquoi les employés des provinces des Prairies qui travaillent surtout dans l'industrie alimentaire devraient-ils, par exemple, contribuer aux fonds d'assurance-chômage dont les prestations sont versées à des travailleurs saisonniers de la Colombie-Britannique dont le revenu annuel dépasse le leur?

Il est assez facile de prouver que les employés saisonniers ou occasionnels tels que ceux de l'industrie forestière, de l'industrie de la construction etc., reçoivent des salaires plus élevés que ceux du secteur tertiaire, de l'industrie alimentaire, des manufactures, etc. Pourquoi ce dernier groupe, dont le salaire est moins élevé, devrait-il subventionner le premier par le truchement de ses contributions à l'assurance-chômage?

Respectueusement soumis,  
M. E. Wolfe, Le président,  
Chambre de commerce d'Edmonton

## APPENDIX "A-53"

The Secretary of State  
Office of the Parliamentary Secretary.  
Ottawa, Ontario.  
October 15, 1970.  
Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Room 538-C,  
House of Commons.

Dear David:

I am forwarding the attached letter to you for your information, and that of the Committee.

Yours sincerely,

Hugh Faulkner, M.P.,  
Peterborough.

Outboard Marine Corporation of Canada Ltd. Peterborough — Canada

October 9, 1970

Mr. Hugh Faulkner, M.P.  
Parliamentary Secretary,  
Department of the Secretary of State,  
Ottawa, Canada.

Dear Hugh,

May I kindly convey to you that our Company is unequivocally opposed to the proposal to pay unemployment benefits for absences from work due to sickness or pregnancy.

In common with most progressive Canadian companies we have a comprehensive group insurance program which effectively takes care of these emergencies insofar as our employees are concerned.

In the event the Government deems that there is need for benefits of this nature then we respectfully suggest that it should develop a voluntary contributory insurance program for those persons who are not protected under private insurance programs.

We strongly urge your careful consideration of the implications involved in this proposed legislation which we strongly object to.

With kind regards.

Bruce L. Payne  
Vice-President and  
Assistant General Manager

## APPENDICE «A-53»

Le Secrétaire d'État  
Bureau du secrétaire parlementaire  
Monsieur David Weatherhead  
Député de Scarborough-Ouest  
Pièce 538-C  
Chambre des communes

Mon cher député,

Je me permets de vous transmettre la lettre ci-jointe, pour votre gouverne et celle de votre Comité.

Veillez agréer, mon cher député, l'expression de mes sentiments distingués.

Hugh Faulkner,  
Député de Peterborough

Le 9 octobre 1970

M. Hugh Faulkner, député,  
Secrétaire parlementaire,  
Secrétariat d'État,  
Ottawa  
Canada

Mon cher député,

Puis-je me permettre de vous faire savoir que notre société s'oppose formellement à la proposition selon laquelle des prestations de chômage seraient versées aux employés absents de leur travail par suite de maladie ou de maternité.

Comme la plupart des sociétés canadiennes en pointe, nos employés bénéficient d'un régime d'assurance de groupe efficace en de telles circonstances.

Si le gouvernement estime que de telles prestations sont nécessaires, nous proposons respectueusement qu'il instaure un régime d'assurance volontaire auquel cotiseraient ceux qui ne sont pas couverts par un régime d'assurance privé.

Nous vous prions instamment d'étudier les conséquences de cette proposition à laquelle nous sommes fortement opposés.

Veillez agréer, mon cher député, l'expression de mes salutations distinguées.

Le vice-président et directeur adjoint,  
Bruce L. Payne

## APPENDIX "A-54"

W. F. Morneau & Associates Limited, Benefit Plan Consultants, Toronto - Calgary.

199 Bay Street  
Toronto 1 — Ontario  
Telephone: 364-3257

October 7, 1970.

Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Chairman,  
Committee on Labour, Manpower and Immigration,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear sir:

Herein, we would appreciate the opportunity of making representations to your Committee relative to the proposals contained in the Honorable Bryce Mackasey's White Paper on "Unemployment Insurance in the 70's".

For your background information, W. F. Morneau & Associates Limited is an Employee Benefit Plan Consulting firm with offices in Toronto and Calgary, servicing over 200 corporated clients in eight Provinces. As such, we operate independent of any insurance or trust company in the establishing and maintaining of all forms of employee fringe benefits.

In expressing comment on the White Paper, we would initially state our concurrence for the need to update the current Unemployment Insurance Act which has fallen behind the increasing cost of living, and has lacked proper integration with other related Legislation, such as the Guaranteed Income Supplement, the Canada Assistance Plan and the Canada Pension Plan. Additionally, we welcome the existence of the White Paper approach which enables public expression on its proposals, thus enabling interested and informed parties to contribute to the ultimate calibre of Legislation stemming from the White Paper.

We are happy to note the intent of the White Paper is to go beyond simply cushioning the monetary effects of unemployment upon individuals by providing financial assistance in the areas of vocational counselling, job opportunities and other manpower programmes in an effort to assist in the relocation of those becoming unemployed due to our rapidly and constantly changing technological and business conditions. However, we seriously question the advisability of widening the normally accepted prior boundaries of the Act into the sphere of welfare through inclusion of sickness and maternity benefits, and we will restrict our further comments to this latter point. In that this is an area on which we are consulted continuously, we can presumably offer the greatest assistance in your Committee's deliberations.

We make the following broad generalizations:

—The majority of employees today are protected against loss of income due to sickness for a period of at least thirteen weeks, with the trend having been established over the last five to eight years by Union negotiations to go beyond the thirteenth week to twenty-six or fifty-two weeks, and for a rapidly increasing percentage of employees even to age 65, thereafter allowing integration with employer and Government Pension Plans.

## APPENDICE «A-54»

Monsieur David Weatherhead, député  
Président du Comité permanent du Travail, de la  
Main-d'œuvre et de l'Immigration  
Chambre des communes  
Ottawa(Ontario)

Monsieur le président,

Nous avons le plaisir par la présente de soumettre à votre Comité nos remarques concernant les propositions contenues dans le Livre blanc de l'honorable Bryce Mackasey sur «L'assurance-chômage au cours des années '70».

Pour votre gouverne, j'aimerais vous signaler que la firme *W. F. Morneau and Associates Limited* est une entreprise d'experts-conseils en matière de prestations aux employés. Elle a des bureaux à Toronto et à Calgary et sa clientèle compte plus de 200 compagnies réparties dans huit provinces. C'est pourquoi nous travaillons indépendamment de toute société d'assurance ou de fiduciaire dans l'établissement et le maintien de toutes sortes d'avantages sociaux à l'intention des employés.

Nous tenons à souligner que nos remarques sur le Livre blanc ne doivent pas faire oublier que nous sommes d'accord sur la nécessité de réviser l'actuelle Loi sur l'assurance-chômage. Cette loi ne tient en effet plus compte de l'augmentation du coût de la vie, s'intègre mal aux autres mesures législatives connexes, telles que le supplément de revenu garanti, le Régime d'assistance publique du Canada et le Régime de pensions du Canada. En outre, nous sommes heureux que le public puisse donner son opinion sur les propositions du Livre blanc, permettant ainsi aux diverses parties intéressées de collaborer à la version définitive des mesures législatives qui en découleront.

Nous sommes heureux de constater que l'intention du Livre blanc n'est pas seulement d'amortir les répercussions financières du chômage sur les individus en fournissant une aide dans le domaine de l'orientation professionnelle, des occasions d'emploi et d'autres programmes de main-d'œuvre en vue de favoriser le rétablissement de ceux qui perdent leur emploi à cause de l'évolution rapide et constante de la technologie et du monde des affaires. Cependant, nous doutons sérieusement qu'il soit souhaitable d'élargir les anciennes limites généralement admises de la Loi afin d'y inclure le domaine du bien-être par le biais des prestations de maladie et de maternité. Dans nos commentaires, nous nous limiterons à ce dernier point sur lequel on nous demande souvent conseil car c'est en cela que nous sommes probablement le plus en mesure d'aider le Comité.

Voici quelques remarques d'ordre général:

—Aujourd'hui, la majorité des employés est protégée contre la perte de leur revenu pour cause de maladie pendant au moins treize semaines. Depuis quelques années, les syndicats tendent lors des négociations à



—Female employees have for years been protected in most instances by receiving a percentage of their income when not employed due to a pending obstetrical procedure. Granted, the limit of such agreements is normally six weeks but beyond this period, it is wholly questionable if any form of income need be continued unless considered as a "one time" baby bonus, which is hardly the intent of the Unemployment Insurance Act, and in any event discriminates against the housewife who does not work.

—Existing Company agreements normally allow sickness benefits through tightly controlled self-insured Sick Leave Policies, or through the more common fully insured Weekly Indemnity Plans, thus allowing for a combination of the employer and the insurance company, as the third and independent party, to assess the validity of claims. Additionally, as many of these insured Weekly Indemnity Policies have the premium shared equally between the employer and employee, the employees maintain their own built-in controls on abuse to assure continuance of a realistic premium level. We have learned from experience that without these controlling factors, definite increase in loss ratios can be expected, a situation which can inflate to limitless boundaries. It is anticipated that the introduction of a large impersonal Government Programme in this sickness field will certainly lead to drastic increases in Governmental cost and a steady loss of productivity in the general work force from the outset.

—To implement a Sickness benefit in the amended Act would necessitate legislation forcing full integration with existing sickness benefits. What then would be the position of an employer in covering illness for the first two weeks? Certainly, it is uneconomical to administer such a short term Plan and most employers will be reluctant merely to continue wages at that time.

—All current Weekly Indemnity and Sick Leave Policies now extend protection for non-occupational accidents. As with the foregoing area, existence of only this limited area of coverage after integration of the sickness provisions of the suggested Government benefit would result in such Policies being uneconomical to administer.

In summation, we doubt the necessity of introducing an Unemployment Insurance sickness and maternity benefit as outlined in the White Paper, when a high percentage of the working force now in effect are provided a greater level of similar and, in fact, broader coverage either through insured or employer self-insured Sick Leave Programmes. We foresee definite problems of integration with private plans, many of which stem from union negotiations, employee malingering, and inflationary costs to employers and Government alike.

We would welcome discussion on any of these points if your Committee believes same to be of benefit. Alternately, it might well be of assistance if the Committee were to consider requesting a consortium of consulting firms, such as ourselves in Canada, to prepare a Report on this area of sickness and maternity benefits. To our knowledge one firm, W. M. Mercer Limited have presented a Brief along lines similar to the foregoing. In this manner, informed independent opinions derived from Consultants representing neither employers, Insurance Companies, Unions or Government Departments could provide useful

porter cette période à vingt-six ou cinquante-deux semaines et d'en faire bénéficier un pourcentage de plus en plus grand d'employés, même jusqu'à 65 ans, permettant ainsi une intégration aux régimes de pension du gouvernement et des employeurs.

—Depuis des années, les employées sont protégées dans la plupart des cas en recevant un certain pourcentage de leur revenu lorsqu'elles ne travaillent pas en raison de traitements obstétricaux en cours. Nous sommes d'accord que la limite de telles prestations est normalement six semaines. Au-delà de cette période, nous doutons sérieusement qu'il soit nécessaire de continuer à donner un revenu, à moins qu'on ne le considère comme une prime à la naissance. Or, il semble que ce ne soit pas vraiment le but de la Loi sur l'assurance-chômage et, en tout état de cause, ce serait une forme de discrimination envers la femme qui ne travaille pas.

— Les conventions actuelles des sociétés prévoient normalement des prestations de maladie par l'entremise de régimes sévères et auto-assurés de congés de maladie, ou plus communément de régimes de prestations hebdomadaires entièrement assurés, ce qui permet à l'employeur et à la compagnie d'assurance, qui constitue la tierce partie indépendante, d'évaluer de concert la validité des réclamations. En outre, dans nombre de ces régimes assurés de prestations hebdomadaires la prime est payée à part égale par l'employeur et l'employé; ainsi, les employés peuvent contrôler, prévenir les abus et s'assurer de ce fait que les primes sont maintenues à un niveau raisonnable. L'expérience démontre que sans cette surveillance, le montant des pertes augmenterait certainement et pourrait même échapper à tout contrôle. Si le gouvernement instaure un vaste programme impersonnel dans le domaine de la santé, ses dépenses augmenteraient sérieusement dès le début et la productivité de la population active diminuera régulièrement.

— L'introduction de prestations de maladie dans la nouvelle loi exigerait des mesures législatives entraînant l'intégration totale des prestations actuelles. Quelle serait alors la position de l'employeur quand il s'agirait de payer les deux premières semaines de prestations? Il serait évidemment peu rentable d'administrer un tel régime à court terme et la plupart des employeurs hésiteraient alors à se contenter de verser le salaire pendant cette période.

— Tous les programmes actuels de prestations hebdomadaires et de congés de maladie couvrent les accidents survenus en dehors du travail. Comme ci-dessus, ces politiques ne pourraient être appliquées de façon rentable à cause de la protection limitée qui subsisterait après l'intégration des prestations de maladie du programme gouvernemental proposé.

En résumé, nous doutons qu'il soit nécessaire d'introduire dans le régime d'assurance-chômage les prestations de maladie et de maternité que propose le Livre blanc car une proportion élevée de la population active est maintenant aussi bien sinon mieux protégée par les programmes assurés de prestations de maladie. Nous prévoyons que des problèmes surgiront certainement lors de l'intégration aux régimes privés dont un grand nombre découlent des négociations syndicales, de la paresse des employés et du caractère inflationnaire des dépenses des employeurs et du gouvernement.

advice based upon experience in an area where the complete financial and political implications are not fully realized at this time.

We look forward to following the deliberations of your Committee's Hearings with considerable interest, and appreciate the opportunity to offer comment on the Government's White Paper.

Yours very truly,

W. F. Morneau,  
President.

Nous sommes disposés à discuter de ces questions si le Comité le juge utile. Il pourrait peut-être envisager aussi de demander à un groupe de sociétés canadiennes d'experts-conseils comme la nôtre de rédiger un rapport sur les prestations de maladie et de maternité. Sauf erreur, la société *W. M. Mercer Limited* a présenté un mémoire semblable au nôtre. Ainsi, des experts-conseils indépendants et bien informés, ne représentant ni les employeurs, ni les compagnies d'assurance, ni les syndicats ni les ministères du gouvernement, pourraient fournir des conseils utiles basés sur leur expérience dans un domaine où l'on n'est pas encore sensible à toutes les répercussions financières et politiques.

C'est avec intérêt que nous suivrons les délibérations de votre Comité et nous vous remercions de nous avoir permis de faire quelques observations sur le Livre blanc du gouvernement.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le président,  
W. F. Morneau



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, December 3, 1970

Tuesday, December 15, 1970

Wednesday, December 16, 1970

Chairman: Mr. David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule No 9

Le jeudi 3 décembre 1970

Le mardi 15 décembre 1970

Le mercredi 16 décembre 1970

Président: M. David Weatherhead

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Labour, Manpower and Immigration

This issue contains the committee's first report to the House respecting the White Paper on Unemployment Insurance

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

## Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Ce fascicule contient le premier rapport du comité à la Chambre concernant le Livre Blanc sur l'assurance-chômage

---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970



STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

Chairman: Mr. David Weatherhead

Vice-Chairman: Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander

Borrie

Broadbent

Cullen

Dionne

Knowles (Norfolk-  
Haldimand)

Knowles (Winnipeg

North Centre

MacEwan

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE LA  
MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION

Président: M. David Weatherhead

Vice-président: M. Arthur Portelance

Messieurs

McNulty

Muir (Cape Breton-

The Sydneys)

Murphy

Perrault

Robinson

Ryan

Thomas (Moncton)

Trudel

Turner (London East)

Whelan

(Quorum 11)

Greffier du Comité  
Santosh Sirpaul  
Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On November 30, 1970, Messrs. Ryan and Thomas (Moncton) replaced Messrs. Paproski and Thompson (Red Deer) respectively.

Mr. Thomas (Maisonneuve) replaced Mr. Caccia on December 3, 1970.

Mr. Caccia replaced Mr. Goode on December 8, 1970.

On December 15, 1970, Messrs. Borrie, Trudel, Caccia and Robinson replaced Messrs. Thomas (Maisonneuve), Caccia, Francis and Cullen respectively.

Mr. Cullen replaced Mr. Caccia on December 16, 1970.

The following members also served on the Committee during its consideration of the White Paper on Unemployment Insurance.

Messrs.: Badanai, Barrett, Caccia, Carter, Corbin, Cyr, Deachman, Forrestall, Francis, Gendron, Goode, Lachance, Paproski, Roy (Laval), Smerchanski, Thomas (Maisonneuve), Thompson (Red Deer).

ERRATA

Re: Minutes of Proceedings, November 3, 1970, Issue No. 8, p. 3.

The following appendices should be renumbered:

2. Canadian General Electric Company Ltd.  
A-50 instead of A-52.
3. Dominion Marine Association  
A-51 instead of A-53.
4. Edmonton Chamber of Commerce  
A-52 instead of A-54.
5. Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.  
A-53 instead of A-55.
6. W. F. Morneau & Associates Ltd.  
A-54 instead of A-56.

Conformément à l'article 65(4)b)

Le 30 novembre 1970, MM. Ryan et Thomas (Moncton) remplacent MM. Paproski et Thompson (Red Deer) respectivement.

M. Thomas (Maisonneuve) remplace M. Caccia le 3 décembre 1970.

M. Caccia remplace M. Goode, le 8 décembre 1970.

Le 15 décembre 1970, MM. Borrie, Trudel, Caccia et Robinson remplacent MM. Thomas (Maisonneuve), Caccia, Francis et Cullen respectivement.

M. Cullen remplace M. Caccia le 16 décembre 1970.

Les députés dont les noms suivent ont fait partie du Comité au cours de son étude sur le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

MM.: Badanai, Barrett, Carter, Caccia, Corbin, Cyr, Deachman, Forrestall, Francis, Gendron, Goode, Lachance, Paproski, Roy (Laval), Smerchanski, Thomas (Maisonneuve), Thompson (Red Deer).

ERRATA

Objet: Procès-verbaux et témoignages du 3 novembre 1970, Fascicule n° 8, p. 3.

Il y aurait lieu de renuméroter les appendices suivants:

2. Canadian General Electric Company Ltd.  
A-50 au lieu de A-52.
3. Dominion Marine Association  
A-51 au lieu de A-53.
4. Chambre de commerce d'Edmonton  
A-52 au lieu de A-54.
5. Outboard Marine Corporation du Canada Limitée.  
A-53 au lieu de A-55.
6. W. F. Morneau et associés Ltée  
A-54 au lieu de A-56.

## TABLE OF CONTENTS

(for Report only)

	PAGE
CHAPTER I—Introduction .....	9:4
CHAPTER II—Philosophy	
A. Main Issues .....	9:4
B. Review of Main Objectives of White Paper Proposals .....	9:6
C. Recommendations .....	9:8
CHAPTER III—Coverage	
A. Main Issues .....	9:8
1. Universal Coverage .....	9:8
2. Casual Worker .....	9:8
3. Exclusion for Administrative and Juris- dictional Reasons .....	9:8
B. Comments .....	9:10
C. Recommendations .....	9:10
CHAPTER IV—Eligibility	
A. Main Issues .....	9:12
1. Eligibility Conditions .....	9:12
2. Lower Qualification Barriers .....	9:12
3. Two Points of Entry .....	9:12
4. Waiting Period .....	9:14
5. Eligibility for Phase 5 .....	9:14
B. Comments .....	9:14
C. Recommendations .....	9:14
CHAPTER V—Benefits	
A. Main Issues .....	9:16
1. Types of benefit .....	9:20
2. Links with other Government services .....	9:22
3. The structure of monetary benefits .....	9:22
4. Unemployment benefits when the inter- ruption of earnings is due to sickness or pregnancy .....	9:26
5. Unemployment benefits for interruption of earnings due to retirement .....	9:28
6. Claimant Assistance Benefits .....	9:28
7. Coordination .....	9:28
B. Comments .....	9:28
C. Recommendations .....	9:30
CHAPTER VI—Financing	
A. Main Issues .....	9:30
1. The Structure of Financing .....	9:32
2. Experience Rating .....	9:34
B. Comments .....	9:34
C. Recommendations .....	9:38
CHAPTER VII—Coordination with other agencies	
A. Main Issues .....	9:38
B. Comments .....	9:38
C. Recommendations .....	9:38
CHAPTER VIII—Implementation .....	9:40
CHAPTER IX—Conclusion .....	9:40
Recommendations .....	9:40

## TABLE DE MATIÈRES

(pour le Rapport seulement)

	PAGE
CHAPITRE I—Introduction .....	9:5
CHAPITRE II—Philosophie	
A. Questions principales .....	9:5
B. Les grands objectifs du Livre blanc .....	9:7
C. Recommandations .....	9:9
CHAPITRE III—Champ d'application	
A. Questions principales .....	9:9
1. Universalité du champ d'application .....	9:9
2. Les travailleurs occasionnels .....	9:9
3. Exclusions pour des raisons d'ordre admi- nistratif ou juridictionnel .....	9:9
B. Observations .....	9:11
C. Recommandations .....	9:11
CHAPITRE IV—Admissibilité	
A. Questions principales .....	9:13
1. Conditions d'admissibilité .....	9:13
2. Adoucissement des critères d'admissibilité .....	9:13
3. Deux points d'entrée .....	9:13
4. Période d'attente .....	9:15
5. Admissibilité à la phase 5 .....	9:15
B. Observations .....	9:15
C. Recommandations .....	9:15
CHAPITRE V—Prestations	
A. Questions principales .....	9:17
1. Genre de prestations .....	9:21
2. Relations avec les autres services de l'État .....	9:23
3. La structure des prestations en espèces .....	9:23
4. Prestations de chômage dans le cas d'in- terruption des gains pour cause de grossesse ou de maladie .....	9:27
5. Prestations de chômage dans le cas d'in- terruption des gains due à la retraite .....	9:29
6. L'aide aux bénéficiaires .....	9:29
7. Coordination .....	9:29
B. Observations .....	9:29
C. Recommandations .....	9:31
CHAPITRE VI—Financement	
A. Questions principales .....	9:31
1. Les modalités du financement .....	9:33
2. La tarification fondée sur l'expérience .....	9:35
B. Observations .....	9:35
C. Recommandations .....	9:39
CHAPITRE VII—Coordination avec les autres organismes .....	9:39
A. Questions principales .....	9:39
B. Observations .....	9:39
C. Recommandations .....	9:39
CHAPITRE VIII—Mise en œuvre .....	9:41
CHAPITRE IX—Conclusion .....	9:41
Recommandations .....	9:41

## REPORT TO THE HOUSE

Friday December 18, 1970.

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration has the honour to present its

## First Report.

Pursuant to its Order of Reference of Wednesday, June 17, 1970, which reads as follows:

"That the White Paper on Unemployment Insurance tabled this day be referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration";

your Committee commenced its study of the White Paper on Unemployment Insurance during the Second Session of the Twenty-Eighth Parliament.

In response to an invitation contained in a Press Release of June 26, 1970, and in individual letters issued by Mr. David Weatherhead, M.P., Chairman of the Committee, 53 briefs and 18 letters from organizations and individuals pertaining to the White Paper have been received by the Committee.

Your Committee began its hearings on Tuesday, September 15, 1970, and completed them on Tuesday, November 3, 1970. Since the Committee had not completed its study during the Second Session of the Twenty-Eighth Parliament, it presented a report to the House recommending that the same Order of Reference and the evidence adduced be referred to it again as one of the first items of business in the Third Session of the Twenty-Eighth Parliament.

On October 9, 1970, the House made the following Order:—

"That the White Paper entitled Unemployment Insurance in the 70's, laid before the House, June 17, 1970, and the evidence adduced by the Committee in its study of the aforementioned matter during the Second Session of the Twenty-Eighth Parliament be referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration."

Your Committee held 18 meetings in the Second Session and 18 in the present Session, bringing the total number of meetings on the White Paper to 36.

During the course of its hearings, the Committee heard evidence from 33 organizations. Attached is the list of witnesses in the order of their appearance and dates of appearance (See Appendix A). Briefs submitted by organizations but not presented orally at sittings of the Committee were considered by the members in their written form. (For list of those organizations see Appendix B). Letters submitted by organizations and individuals containing comments and recommendations were distributed to the members of the Committee (See Appendix C).

In accordance with the wishes of the Committee, all briefs and letters submitted to it, irrespective of whether organizations and individuals appeared before it or not, have been printed as appendices to its Minutes of Proceedings and Evidence. (See Issues 10 to 20 Second

Session, Twenty-Eighth Parliament and Issues 1 to 9 Third Session, Twenty-Eighth Parliament).

The Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour and officials of the Unemployment Insurance Commission appeared before the Committee at the beginning and the close of the hearings.

Your Committee wishes to thank all organizations and individuals who submitted briefs and letters or appeared as witnesses at the hearings.

Your Committee also wishes to express its gratitude to Miss Santosh Sirpaul the Clerk of the Committee and its consultant, Professor Gilles Paquet, for their tremendous help and cooperation during the hearings and in the preparation of this Report to the House.

Finally, your Committee wishes to express its thanks to all the Branches and related Services of the House for their assistance.

## CHAPTER I

## INTRODUCTION

The White Paper on Unemployment Insurance in the 70's presents a new strategy to deal with interruption of earnings as a source of economic insecurity.

In order to deal effectively with the White Paper proposals, we have patterned our report after the main sections of the White Paper. Consequently our report falls into four broad sections as follows:—

- (1) Philosophy
- (2) The major dimensions of the proposals:—
  - 1.—Coverage
  - 2.—Eligibility
  - 3.—Benefits
  - 4.—Financing
- (3) Coordination with other agencies
- (4) Implementation

For each of these issues, we shall comment in three stages: *first* we shall specify the main issues and we will summarize the views presented to the Committee on these; *secondly*, we will present a few comments to clarify the issues; *thirdly*, we shall put forward the recommendations endorsed by the Committee.

## CHAPTER II

## PHILOSOPHY

## A. Main Issues

The White Paper's philosophy consists of two main elements.



## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 18 décembre 1970.

Le comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration a l'honneur de présenter son

Premier rapport.

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 17 juin 1970 qui stipule:

«Que le Livre blanc sur l'assurance-chômage déposé aujourd'hui, soit déposé au Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.»

Le Comité a commencé son étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage au cours de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature.

En réponse à l'invitation formulée dans le communiqué de presse du 26 juin 1970 et dans les lettres personnelles envoyées par M. David Weatherhead, député, président du Comité, le Comité a reçu 53 mémoires et 18 lettres à propos du Livre blanc, émanant de différentes organisations et de particuliers.

Le Comité a commencé ses audiences le mardi 15 septembre 1970 et les a terminées le mardi 3 novembre 1970. N'ayant pas complété son étude au cours de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, le Comité a présenté un rapport à la Chambre en demandant que lui soit accordé le même Ordre de renvoi et que les témoignages recueillis lui soient de nouveau déferés pour constituer le premier sujet de travail de la Troisième Session de la Vingt-huitième Législature.

Le 9 octobre 1970, la Chambre des communes a ordonné ce qui suit:

«Que le Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage pour les années 70», présenté à la Chambre, le 17 juin 1970 et les témoignages recueillis par le Comité à la suite des études faites sur la question précitée durant la deuxième session du vingt-huitième Parlement, soient déferés au Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.»

Le Comité s'est réuni 18 fois au cours de la Deuxième Session et 18 fois au cours de la Session actuelle, ce qui porte à 36 le nombre des réunions sur le Livre blanc.

Au cours de ces réunions, le Comité a entendu les témoignages de 33 organisations. Une liste des témoins, dans l'ordre de leur comparution et avec la date de la séance, est jointe à l'appendice A. Le Comité a étudié dans leur forme écrite les mémoires que les organisations n'ont pas présentés oralement au cours de réunions du Comité. (On trouvera la liste de ces organisations à l'appendice B). Les lettres émanant d'organisations et de particuliers qui contenaient des commentaires et des recommandations ont été distribuées aux députés du Comité (Voir l'appendice C).

Conformément aux désirs du Comité, tous les mémoires et lettres qui lui ont été soumis, que les organisations et particuliers en question aient comparu ou non devant lui, ont été imprimés en appendice aux procès-verbaux et témoignages (Voir fascicules n°s 10 à 20 de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature et fascicules n°s 1 à 9 de la Troisième Session de la Vingt-huitième Législature).

L'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail et des fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage ont comparu devant le Comité au début et à la fin des réunions.

Le Comité désire remercier toutes les organisations et tous les particuliers qui ont soumis des mémoires et des lettres ou qui ont comparu en qualité de témoins lors des réunions.

Le Comité désire également exprimer sa gratitude à M<sup>lle</sup> Santosh Sirpaul, greffier du Comité, et à son conseiller le professeur Gilles Paquet, pour leur aide précieuse et leur collaboration aux séances et à la rédaction du Rapport à la Chambre.

Enfin, le Comité désire remercier tous les services connexes de la Chambre des communes de l'aide qu'ils lui ont apportée.

## CHAPITRE I

### INTRODUCTION

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage au cours des années 70 propose une solution capable de pallier la privation de revenu qui constitue l'une des sources d'insécurité économique.

Par souci d'efficacité, nous avons repris les principaux chapitres du Livre blanc. Par conséquent, ce rapport est divisé en quatre parties de longueur variable:

- (1) Philosophie
- (2) Faits saillants du régime
  - 1.—Champ d'application
  - 2.—Admissibilité
  - 3.—Prestations
  - 4.—Financement
- (3) Coordination avec les autres organismes
- (4) Mise en œuvre

Dans chacun de ces neuf chapitres, nous traiterons le problème en trois phases: *premièrement* nous précisons les différentes composantes du régime et nous commenterons les points de vue exprimés à leur égard devant le Comité; *deuxièmement*, nous formulerons quelques commentaires destinés à éclaircir certains points qui nous semblent encore confus; *troisièmement*, nous présenterons les positions auxquelles le Comité souscrit et nous formulerons des recommandations.

## CHAPITRE II

### PHILOSOPHIE

#### A.—Questions principales

La philosophie du Livre blanc est constituée de deux principaux éléments:—



1. A broad approach to problems of economic insecurity from which it derives two basic objectives of the new plan (a) coping with the contingency of interruption of earnings and (b) facilitating reabsorption into productive activity.

2. The delineation of a segment of the total problem of economic insecurity and the use of a social insurance plan to deal with this segment.

1—In general, there was little objection to the broad outlines of the new framework to deal with problems of economic insecurity presented in the White Paper. There was some argument, however, against the precise problem at hand being surrounded by such a broad framework. For instance, one view stated:

"The Canadian public is not merely being asked to consider the merits of changes to Unemployment Insurance. It is also being asked to make a value judgement on broad philosophical statements. It is incongruous that the White Paper contains this mix of purpose."<sup>1</sup>

Neither at the time the briefs were submitted nor during the hearings, have the two basic objectives defined by the White Paper been singled out as aims that should not be pursued. Most of the debate was therefore not on the broad framework but on the specific strategy to achieve these aims.

2—The proposal to deal with only a segment of the problem was questioned before the Committee. Some witnesses insisted that their acceptance of and their commitment to the principles expressed in the White Paper led them to raise questions about the nature of its recommendations. To their mind a logical conclusion to be derived from the principles of the White Paper is that "protection against loss of adequate income for all Canadians, not only those currently related to the labour force under certain stipulated conditions"<sup>2</sup> is in order.

In the same vein, other witnesses spoke about a program which would be truly universal in its application and which would "provide benefits as a natural right rather than through acquired eligibility"<sup>3</sup>.

While most witnesses did not object to progress being made in one area, there was some concern that improvement of one part of the social institutions to combat economic insecurity should not be construed as reducing the acute need for streamlining other dimensions or segments of the Canadian approach to economic insecurity. Numerous references were made to the anticipated White Paper on Income Security and Report of the Senate Committee on Poverty.

A logical extension of the argument against a specific improvement to our social institutions is the recognition that a social insurance plan may not be extensive enough. Consequently both the Canadian Welfare Council Staff Submission and the Canadian Teachers' Federation questioned the choice of a social insurance plan. But this is less of an objection to the usefulness of a social insurance plan to perform the function at hand than a plea for a broader welfare-type objective which encompasses a much broader span than the one covered by the White Paper proposal.

Conversely, the Canadian Association of Equipment Distributors stated "that the proposals of the White Paper seem to go well beyond the realm of pure insurance and enter the field of welfare."<sup>4</sup>

In consequence, depending on the breadth of goals and objectives defined by the witnesses, the proposed social insurance plan was at times regarded as either too narrowly or too broadly stretched.

## B. Review of Main Objectives of White Paper Proposals

The White Paper recognizes two sorts of curtailment of income: interruption of earnings which is presumed to be temporary and loss of earnings which may be presumed to be permanent. Causes of loss of earnings refer to instances such as death, divorce, desertion of breadwinner, permanent disability, etc...while causes of interruption of earnings might be work-related accident, illness, maternity or involuntary unemployment.

The White Paper attempts to deal in a comprehensive manner with interruption of earnings arising from all principal causes excepting those covered by the Workmen's Compensation Legislation. In this sense, the White Paper proposals provide for interruption of earnings. It explicitly excludes cases where there is loss of income. Besides maintaining income during a temporary interruption of earnings, the new plan proposes to provide assistance in the process of reabsorption into productive activity.

The White Paper proposals constitute therefore a comprehensive commitment to deal with the problem of interruption of earnings. This limits its application to those who have earnings. It cannot be denied that there are other contingencies than those causing interruption of earnings but the contention of the White Paper is that they can be handled more effectively by complementary means.

Some witnesses expressed support for the guaranteed annual income. During the hearings, it was not clearly established that a guaranteed annual income would serve to remove the need for auxiliary machinery to

<sup>1</sup> Vancouver Board of Trade. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 27, 1970, Issue No. 6, Appendix A-39, p. 108.

<sup>2</sup> Canadian Welfare Council. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 13, 1970, Issue No. 1, Appendix A-14, p. 101.

<sup>3</sup> The Canadian Teachers' Federation. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 13, 1970, Issue No. 1, Appendix A-12, p. 80.

<sup>4</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 22, 1970, Issue No. 5, Appendix A-22, p. 44.

1. Il aborde les problèmes de l'insécurité économique dans leur ensemble et en tire deux objectifs principaux du nouveau régime: a) faire face à l'éventualité d'une interruption des gains et b) faciliter la réintégration des chômeurs dans une activité productive.

2. Il délimite une partie déterminée du problème de l'insécurité économique et prévoit pour la résoudre, un régime d'assurance sociale.

1—En général, on a soulevé peu d'objection aux grandes lignes du nouveau régime qui s'attaque aux problèmes de l'insécurité économique présentés dans le Livre blanc. Cependant, on a critiqué le fait que la question à l'étude ait fait l'objet d'un plan aussi vaste. Voici, entre autres, une opinion: «On ne demande pas simplement au public canadien de considérer les mérites des changements apportés à l'assurance-chômage. On lui demande aussi de porter un jugement de valeur sur des déclarations philosophiques très larges. Que le Livre blanc contienne ce mélange d'objectifs est déplacé.»<sup>1</sup>

Jamais les témoins ni les mémoires n'ont fait remarquer que les deux objectifs fondamentaux définis dans le Livre blanc devaient être abandonnés. L'ensemble du débat n'a donc pas porté sur le système en général, mais plutôt sur la stratégie particulière en vue d'atteindre ces objectifs.

2—La proposition de ne s'occuper que d'une partie déterminée du problème a été mise en question devant le Comité. Certains témoins ont insisté sur le fait que leur acceptation des principes exprimés dans le Livre blanc, et leur engagement à cet égard les portaient à se poser des questions sur la nature de ces recommandations. A leur avis, il faut tirer une conclusion logique des principes du Livre blanc, à savoir qu'il faudrait «protéger tous les Canadiens contre la perte d'un revenu suffisant, et non pas seulement ceux qui se rattachent actuellement à la population active dans certaines conditions expresses.»<sup>2</sup>

D'autres témoins abondent dans ce sens et parlent d'un programme qui serait effectivement universel et qui «fournirait des prestations qui s'inscriraient dans une mesure de droit naturel plutôt que soumises à des conditions d'admissibilité.»<sup>3</sup>

Même si la plupart des témoins ne se sont pas opposés au progrès dans un secteur déterminé, ils se sont dit inquiets que l'amélioration d'une partie de la technologie sociale pour combattre l'insécurité économique ne relègue au second plan le besoin urgent de simplifier d'autres domaines ou d'autres secteurs du programme canadien de sécurité économique. On a souvent fait allusion au futur Livre blanc sur la sécurité sociale et au comité du Sénat sur la pauvreté.

La reconnaissance du fait qu'un régime d'assurance peut être incomplet, est une conséquence logique de l'argument élevé contre une amélioration donnée de nos institutions sociales. Par conséquent, les mémoires du personnel du Conseil canadien du bien-être et de la Fédération canadienne des enseignants contestent tous deux le choix d'un régime d'assurance. Mais ce n'est pas tant une objection à l'utilité d'un régime d'assurance répondant aux besoins, qu'un plaidoyer en faveur d'un objectif plus vaste sur le plan du bien-être qui engloberait un secteur plus important que celui du Livre blanc.

Réciproquement, l'Association canadienne des distributeurs d'équipement a déclaré que «les propositions du Livre blanc dépassent largement, semble-t-il, le domaine de l'assurance pure et entrent dans le cadre du bien-être.»<sup>4</sup>

Par conséquent, selon la portée des buts et des objectifs définis par les témoins, le régime d'assurance sociale proposé était considéré comme trop étendu ou trop limité.

## B. LES GRANDS OBJECTIFS DU LIVRE BLANC

Le Livre blanc distingue deux sortes de réductions du revenu: l'interruption des gains qui est censée être temporaire et la perte des gains qui est censée être permanente. Parmi les causes de perte des gains, mentionnons: le décès, le divorce, l'abandon du soutien de famille, l'invalidité permanente etc.; l'interruption des gains peut résulter d'un accident de travail, d'une maladie, de la maternité ou du chômage involontaire.

Le Livre blanc s'est attaqué à l'ensemble de toutes les grandes causes qui provoquent les interruptions des gains, sauf les cas déjà réglés par la Commission d'indemnisation des accidents du travail. C'est ainsi que le nouveau régime doit couvrir toutes les causes d'interruption des gains, tout en excluant certains cas de perte de gains. En plus de maintenir le revenu durant l'interruption temporaire des gains, le nouveau régime vise également à favoriser la réintégration de l'individu dans l'activité productive.

Les propositions du Livre blanc constituent dès lors un engagement d'ordre général visant à résoudre le problème de l'interruption des gains. Son action se limite donc à ceux qui perçoivent des gains. On peut évidemment affirmer qu'il existe d'autres éventualités que celles qui entraînent l'interruption des gains, mais le Livre blanc croit qu'on peut y faire face plus efficacement par des moyens complémentaires.

Certains témoins ont appuyé la notion du revenu annuel garanti. Au cours des témoignages entendus, il ne fut pas prouvé que le revenu garanti rendrait inutile la mise en place d'un mécanisme pour régler les

<sup>1</sup> Chambre de commerce de Vancouver. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Troisième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 27 octobre 1970, fascicule n° 6, appendice A-39, p. 170.

<sup>2</sup> Conseil canadien du bien-être. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Troisième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 13 octobre 1970, fascicule n° 1, appendice A-12, p. 157.

<sup>3</sup> Fédération canadienne des enseignants. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Troisième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 13 octobre 1970, fascicule n° 1, appendice A-12, p. 133.

<sup>4</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Troisième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 22 octobre 1970, fascicule n° 5, appendice A-22, p. 132.



deal with interruption of earnings from employment. Consequently a guaranteed annual income and other welfare measures discussed are seen by the Committee to be complementary to rather than a substitute for the White Paper proposals.

Another source of confusion has to do with the nature of a social insurance plan. Those who have criticized the proposed plan for going beyond 'pure insurance principles' have very often confused private and social insurance. While the labels are similar the intent and form differ greatly. Private insurance is voluntary, is exercised through contracts, provides protection against contingencies through a pooling arrangement and maintains a close relation between contributions and benefits. Social insurance is compulsory, its benefits are prescribed by law, it redistributes income in addition to providing protection through pooling arrangements and it is a government monopoly.

### C. RECOMMENDATIONS

In the light of evidence received, the Committee

(1) endorses the broad approach to problems of economic insecurity presented in the White Paper.

(2) supports the two basic objectives

(a) of coping with the contingency of interruption of earnings and

(b) of facilitating reabsorption into productive activity.

(3) supports the social insurance approach.

(4) recommends a review of any legislation be undertaken at least every 10 years.

## CHAPTER III

### COVERAGE

#### A. Main Issues

For our purposes, coverage may be considered under three headings:

1. The White Paper introduces the concept of universal coverage of all types of employment with a few specific exceptions.

2. The exclusion of casual workers who earn less than \$25.00 per week.

3. The exclusion, for administrative and jurisdictional reasons, of:

(i) self-employed

(ii) nationals of other countries working for an agency

(iii) special cases

(iv) the provincial employee unless the provinces opt to cover all their employees

#### 1. Universal Coverage

There has been a general support for universal coverage except for a few groups of employees and employers objecting on the grounds of an allegedly minimal or non-existent risk of interruption of earnings.

#### 2. Casual Worker

Regarding the White Paper definition of a casual Worker, those briefs making reference to it expressed concern. Some briefs have expressed concern because the Casual Worker in certain highly paid occupations would qualify for unemployment insurance benefits with very few hours of work while a worker in lower paid occupations would need to work longer hours in order to qualify.<sup>5</sup>

Some witnesses suggest that hours worked would constitute a more equitable rule. In this connection, the Canadian Manufacturer's Association suggests 24 hours per week as a rule. Domtar notes some possible inter-provincial disparities in earnings which might lead to inequities in the \$25.00 rule. They suggest a "percentage of the industrial composite of average weekly wages and salaries in each Province"... The suggested percentage is 25%.<sup>6</sup> The Retail Council of Canada makes similar comments on the inequity of "any dollar figure". It is suggested by them that a rule of 20 hours per week is more appropriate.<sup>7</sup>

The Canadian Labour Congress is concerned about the exclusion of the casual worker and recommends that the present system of half-contributions for such employees be retained.

In most cases, inequities inherent in the use of the twenty-five dollar weekly figure must be conceded but it would seem that the complexities of the many modes of remuneration bar any use of a time-of-work rule. Hence we are left with the suggestion of keeping the half-contributions or to provide a variable and better adjusted dollar figure.

#### 3. Exclusion for Administrative and Jurisdictional Reasons

The committee noted that there were very few disagreements with the proposed exclusions of certain groups from benefits because of administrative problems.

<sup>5</sup> For the Canadian Construction Association: "this appears to discriminate against the worker who, because of his lack of skill may find it more difficult to secure employment or employment at an above minimum wage rate—the very person who needs assistance most". See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 23, 1970, Issue No. 15, Appendix "W", p. 100.

<sup>6</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-1, p. 99.

<sup>7</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970, Issue No. 12, Appendix "P", p. 118-119.

cas d'interruption des gains provenant d'un emploi. Le Comité estime, par conséquent, que le revenu garanti et les autres mesures de bien-être envisagés ont plutôt un caractère complémentaire et ne peuvent se substituer aux propositions du Livre blanc.

Une autre source de confusion réside dans la nature même d'un régime d'assurance sociale. Ceux qui ont reproché au nouveau régime d'aller au-delà des simples principes d'assurance ont souvent confondu l'assurance privée et l'assurance sociale. Bien que l'apparence soit la même, l'intention et la forme diffèrent énormément. L'assurance privée est volontaire, ses modalités sont définies par contrat, elle protège contre des éventualités au moyen d'accords communs et elle maintient un rapport étroit entre les primes et les bénéfices. Pour sa part, l'assurance sociale est obligatoire, les avantages qu'elle comporte sont consignés dans une loi, elle redistribue les revenus en plus de fournir une protection au moyen d'accords communs et, enfin, c'est un monopole d'État.

## C. RECOMMANDATIONS

A la lumière des témoignages reçus, le Comité:

(1) adopte la façon dont le Livre blanc aborde l'ensemble des questions que soulève l'insécurité économique;

(2) appuie les deux objectifs fondamentaux du régime, à savoir:

a) remédier à la perte du revenu et

b) faciliter la réintégration des chômeurs dans une activité productive;

(3) approuve l'étude du plan sous l'angle de l'assurance sociale; et

(4) recommande une révision décennale de toute législation.

## CHAPITRE III

### CHAMP D'APPLICATION

#### A. Questions principales

Pour les besoins de notre étude, nous envisagerons la question sous trois rubriques:

1. Le Livre blanc introduit le concept nouveau de l'universalité du champ d'application de la loi, qui s'étendra à toutes les catégories d'emploi, sauf certaines exceptions déterminées.

2. L'exclusion des travailleurs occasionnels gagnant moins de \$25.00 par semaine.

3. L'exclusion, pour des raisons d'ordre administratif ou juridictionnel, des catégories suivantes:

i) les travailleurs indépendants,

ii) les ressortissants des pays étrangers travaillant pour le compte d'un organisme,

(iii) les cas particuliers

(iv) les employés provinciaux, à moins que les provinces n'aient choisi d'assurer tous leurs employés.

#### 1. Universalité du champ d'application

Le principe de l'universalité du champ d'application a recueilli l'appui général, mis à part de certaines caté-

gories d'employés et d'employeurs qui s'y sont opposés, invoquant pour raison le risque minime ou inexistant d'interruption des gains qu'ils encourent.

#### 2. Les travailleurs occasionnels

Les mémoires qui ont fait mention des travailleurs occasionnels, ont exprimé une certaine inquiétude à cet égard. Cette inquiétude découle, dans certains exposés, du fait que le travailleur d'appoint, dans certaines fonctions largement rémunérées, est admis à se prévaloir du régime après un nombre limité d'heures de travail, alors qu'il lui faudrait travailler plus longtemps s'il s'agissait d'un employé moins rémunéré.<sup>5</sup>

Certains témoins estiment qu'il serait plus équitable de prendre pour règle la durée du travail. A ce propos, l'Association des manufacturiers canadiens propose de prendre pour règle, une durée hebdomadaire de travail de 24 heures. La Société Domtar relève l'éventualité que certaines disparités interprovinciales touchant les gains peuvent conduire à des injustices en ce qui concerne la règle relative au minimum de salaire de \$25. par semaine. Elle propose «un pourcentage de la moyenne salariale hebdomadaire dans l'industrie, combinée avec les salaires payés dans chaque province»... Le pourcentage proposé est de 25 p. 100.<sup>6</sup>

Le Conseil des marchands détaillants du Canada fait des observations analogues sur l'injustice qu'il y aurait à fixer «un montant exprimé en espèces». A son avis, il serait plus approprié de prendre pour base une semaine de 20 heures.<sup>7</sup>

Le Congrès de travail du Canada s'inquiète de l'exclusion du travailleur occasionnel et recommande que «le présent régime de semi-contribution» soit retenu pour ces employés.

Il faut reconnaître que, dans la plupart des cas, la fixation d'un montant déterminé entraîne des injustices; modes de paiement excluent tout à fait le critère relatif toutefois, les complications inhérentes aux différents à la durée du travail. Il nous faudrait dès lors recourir à cette proposition, ou fixer un montant variable plus assorti aux circonstances.

#### 3. Exclusion pour des raisons d'ordre administratif ou juridictionnel

Le Comité a constaté très peu de divergences d'opinion en ce qui concerne l'exclusion, pour des raisons d'ordre administratif, de certains groupes de travailleurs.

<sup>5</sup> Pour l'Association canadienne de la construction «cette proposition semble injuste envers le travailleur qui, faute de spécialisation particulière, éprouve des difficultés à trouver un emploi ou du moins à trouver un emploi dont la rémunération est supérieure au salaire minimum—celui qui a le plus besoin d'être aidé.» Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Deuxième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 23 septembre 1970, fascicule n° 15, appendice «W», p. 101.

<sup>6</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Deuxième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-1, p. 99.

<sup>7</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, Deuxième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 17 septembre 1970, fascicule n° 12, appendice «P», p. 119.



The need for more protection for the earnings of the self-employed has been considered. For example, the Newfoundland Federation of Fishermen expressed their opposition to the exclusion of self-employed fishermen from unemployment insurance coverage. Evidence suggests, however, that this need would not be met fairly and efficiently within Unemployment Insurance legislation. It is the view of the Committee that the needs of certain groups of self-employed be met through auxiliary programs.

#### B. Comments

The major arguments in support of universal coverage presented by the briefs would seem to indicate that, in a contemporary Canada, the contingency of an interruption of earnings is not restricted to certain groups as it may have been in earlier years. As the Canadian Manufacturers Association put it, "All employed persons are exposed to risk at certain points in time".<sup>8</sup> The removal of the salary ceiling was supported by the Gill Committee and by the Interdepartmental Committee which studied the Gill recommendations so that on this count there is substantial support for the proposed change.

Because the contingency of interruption of earnings is now so widespread, there should be no employee exclusion on the basis of the employer's form of organization. In our view, for example employees of non-profit institutions should have access to U.I.C. benefits.

The exclusion of the self-employed and those employees who do not have an "arms-length" relationship with their employer (a spouse for instance) appears valid.

<sup>8</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970, Issue No. 12, Appendix "N", p. 101.

Inclusion of such groups would pose extreme administrative problems.

A question arose in connection with the distinction made between the casual and non-casual worker: While the establishment of a "minimum number of hours" rule to establish entitlement to benefits is impractical because of the great diversity of methods of remuneration, it appeared to the Committee that the method proposed in the White Paper could be improved.

Two solutions were placed before our Committee, one would favour the continuance of the present practice of half-contributions to qualify the casual workers; and the other would propose an adjustment in the earnings-rule to reflect the different circumstances existing in the several regions of Canada. The argument for the retention of the half contributions formula is impractical in view of the reduced eligibility requirements as proposed.

#### RECOMMENDATIONS

C. In the light of the evidence examined, the Committee

(1) endorses universal coverage with exclusions only for constitutional or administrative reasons.

(2) Since arguments for both a built-in escalation clause and a regional adjustment factor are convincing if they do not involve excessive administrative costs. We recommend that either a \$25.00 minimum earning-rule to define a bona fide member of the labour force should apply or a minimum earning-rule established as a percentage of the industrial composite of average weekly wages and salaries in each province<sup>9</sup> whichever is lesser.

<sup>9</sup> For example the figures would be as follows based on the averages for 1967; 1968 and 1969 if 25% were used.

	Industrial Composite				25%	
	1967	1968	1969		1968	1969
Newfoundland.....	90.92	99.15	106.00	22.73	24.79	26.50
P.E.I.....	70.58	72.41	80.87	17.65	18.10	20.22
Nova Scotia.....	82.64	88.19	94.51	20.66	22.05	23.63
New Brunswick.....	85.25	89.55	96.80	21.31	22.39	24.20
Quebec.....	101.16	107.92	114.24	25.29	26.98	28.56
Ontario.....	105.86	113.52	121.55	26.47	28.38	30.39
Manitoba.....	91.95	100.46	107.67	22.99	25.12	26.92
Saskatchewan.....	95.77	102.11	107.90	23.94	25.53	26.98
Alberta.....	100.86	108.02	117.95	25.22	27.01	29.49
B.C.....	114.50	120.76	129.35	28.62	30.19	32.34
Yukon.....	114.38	160.74	173.45	36.10	40.19	43.36
N.W.T.....	158.87	169.11	169.00	39.72	42.28	42.25

On a étudié la nécessité de pourvoir à une meilleure protection du revenu des travailleurs indépendants. La Fédération des pêcheurs de Terre-Neuve s'est opposée, par exemple, à l'exclusion des pêcheurs indépendants du bénéfice de l'assurance-chômage. Il appert, toutefois, que ce besoin de protection ne serait pas équitablement, ni adéquatement, assuré par la loi sur l'assurance-chômage. Le Comité est d'accord pour que les intérêts de certains groupes de travailleurs indépendants soient protégés en vertu de programmes complémentaires.

#### B. Observations

Les principaux arguments en faveur de l'universalité du champ d'application font ressortir que l'éventualité d'une privation de revenu dans le Canada d'aujourd'hui, ne se limite plus comme jadis, à certains groupes.

L'Association des manufacturiers canadiens s'exprime en ces termes: «Tous les travailleurs sont exposés à un risque à certains moments de leur carrière.» Le Comité Gill et le Comité interministériel qui s'est penché sur les recommandations Gill, sont favorables à la suppression du plafond de sécurité; la modification proposée jouit donc d'un appui substantiel.

Étant donné que la privation du revenu est une éventualité qui guette tous les employés, il ne faudrait en exclure aucun quelle que soit l'organisation de l'entreprise. A notre avis par exemple, les employés des institutions à but non-lucratif devraient être admis à se prévaloir de l'assurance-chômage.

L'exclusion des travailleurs indépendants et des employés qui n'ont pas un lien de parenté avec leur employeur (un des époux, par exemple) semble justifié.

\* Voir les procès-verbaux et témoignages, Deuxième Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 17 septembre 1970, fascicule n° 12, appendice «N», p. 101.

L'inclusion de tels groupes donnerait lieu à des difficultés administratives majeures.

On s'est interrogé sur la distinction à faire entre le travailleur permanent et le travailleur occasionnel si l'on rejette comme impraticable la règle du «nombre minimum d'heures de travail», ouvrant droit aux prestations, en raison des divers modes de calcul des salaires, il semble, au Comité, que le principe proposé par le Livre blanc est susceptible d'amélioration.

On a soumis au Comité deux solutions: la première favorise le maintien de l'usage actuel des semi-contributions afin de couvrir les travailleurs occasionnels; et la seconde propose un rajustement de la règle touchant le revenu minimum afin de tenir compte des situations différentes selon les régions du pays.

Le maintien du système des semi-contributions n'est d'aucune utilité pratique, par suite de l'adoucissement proposé des conditions d'admissibilité.

#### RECOMMANDATIONS

C.—A la lumière des témoignages qu'il a entendus, le Comité:

(1) est favorable au principe de l'universalité du champ d'application, sauf si des raisons d'ordre constitutionnel ou administratif justifient des exclusions

(2) en se fondant sur les arguments qui justifient l'insertion de la clause de l'échelle mobile et du facteur de rajustement des disparités régionales, s'ils n'entraînent pas des frais excessifs d'administration, il recommande que le salaire minimum qui sert de base à la définition du travailleur effectif soit fixé à \$25 ou remplacé par un gain minimum égal à un pourcentage du salaire moyen, calculé d'après la moyenne des salaires industriels et des salaires hebdomadaires dans chaque province.<sup>9</sup> Le taux le plus bas s'appliquera.

<sup>9</sup> D'après les moyennes établies pour 1967, 1968 et 1969, si l'on adoptait le pourcentage de 25 p. 100, les chiffres seraient les suivants:

	Industriel moyen			25 p. 100		
	1967	1968	1969	1967	1968	1969
Terre-Neuve.....	90.92	99.15	106.00	22.73	24.79	26.50
Île-du-Prince-Édouard.....	70.58	72.41	80.87	17.65	18.10	20.22
Nouvelle-Écosse.....	82.64	88.19	94.51	20.66	22.05	23.63
Nouveau-Brunswick.....	85.25	89.55	96.70	21.31	22.39	24.20
Québec.....	101.16	107.92	114.24	25.29	26.98	28.56
Ontario.....	105.86	113.52	121.55	26.47	28.38	30.39
Manitoba.....	91.95	100.46	107.67	22.99	25.12	26.92
Saskatchewan.....	95.77	102.11	107.90	23.94	25.53	26.98
Alberta.....	100.86	108.02	117.95	25.22	27.01	29.49
Colombie-Britannique.....	114.50	120.76	129.35	28.62	30.19	32.34
Yukon.....	114.38	160.74	173.45	36.10	40.19	43.36
Territoires du Nord-Ouest.....	158.87	169.11	169.00	39.72	42.28	42.25

## CHAPTER IV

## ELIGIBILITY

## A. Main Issues

The question of eligibility must be considered in light of the basic functions which unemployment insurance is designed to serve.

Eligibility establishes:

(a) the conditions under which an employee may receive benefits;

(b) the type and extent of benefits based on such factors as length of employment and the type of earning interruption.

Under the White Paper proposals, the factors which establish eligibility determine the type of benefit entitlement and the point at which an unemployed person enters the plan. Terms of eligibility should have two aims. The system must assure that bona fide claims are accepted and that adequate safeguards exist to prevent a proliferation of fraudulent claims. Overly-stringent eligibility provisions could result in a rejection of bona fide claims and eligibility provisions which are loosely-drawn would be contrary to the public interest because of a higher probability of unjustified claims.

The White Paper proposes eligibility conditions which aim to minimize the probability of bona fide claims being rejected. Supplementary control procedures are proposed as safeguards.

Specifically the White Paper proposes to:

1. Retain the three main conditions for eligibility (i) if an employee has experienced an interruption of earnings<sup>30</sup> and is therefore unemployed; (ii) if he is capable and available for work; (iii) if he is unable to find suitable employment: but, with easier qualification for benefits and the establishment of different points of entry to the benefit structure. Moreover, the White Paper eligibility rules take account both of the type of interruption of earnings experienced by an individual, his length of time in the work force, his length of unemployment, and the general unemployment situation.

All of these factors figure in the five phases of the White Paper plan.

2. Qualification barriers are lowered. While the present act requires 30 contribution weeks in the last 104 weeks with the additional proviso that at least 8 of these contribution weeks be in the last 52 weeks, the new plan provides admissibility to monetary benefits with as little as 8 weeks during the last 52.

3. Establish two points of entry into and two corresponding routes through the benefit structure. For persons with an attachment to the labour force ranging from 8 to 19 weeks in the last 52, the point of entry is Phase 2; for persons with an attachment of 20 weeks or more in the last 52 weeks, the point of entry is Phase 1.

Moreover the second group qualifies for special unemployment benefits (Sickness, Maternity and Retirement) beyond those provided under the 5 phases.

4. Provide a waiting period of two weeks in lieu of the present practice of a one-week waiting period.

5. Determine the eligibility for Phase 5 benefits on the basis of the regional unemployment rate relative to the national unemployment rate.

The Committee heard a diversity of views on a majority of the five points.

## 1. Eligibility Conditions

Except for statements such as the one presented by the Canadian Teachers' Federation in which they ask "that such a program provide benefits as a natural right rather than through acquired eligibility"<sup>31</sup>, there was general support in the briefs and hearings for the easier eligibility conditions. Disagreement tended to centre on certain details.

There was general support for the White Paper proposals to assure that bona fide claims are accepted and with the decision to specify diverse points of entry and routes into the system.

There were neither objections to the eligibility conditions nor controversy regarding the weight proposed for the factors which initiate a benefit. If any general conclusion is to be drawn from the evidence, it is that the new eligibility conditions are a considerable improvement over the present ones.

## 2. Lower Qualification Barriers

With respect to the question of reducing the qualifying attachment to the labour market, certain differences were apparent. Representatives of labour bodies welcomed the proposed reduction while spokesmen for certain employer organizations questioned whether a labour force attachment of as little as eight weeks would constitute an entitlement. Those who opposed the lowering of entrance requirements suggested that abuses would be generated and that temporary and casual workers would draw unemployment insurance benefits. Those who supported the proposal welcomed the proposed protection provided by unemployment insurance for new entrants into the labour force.

To the extent that there has been a change in the nature of the clientele that experiences or is likely to experience an interruption of earnings if the new plan is to be effective, it would appear necessary to revise the eligibility conditions as proposed in the White Paper.

## 3. Two Points of Entry

None of the submissions challenged directly the design of two points of entry to the benefit structure and of two routes for claimants depending on the length of

<sup>30</sup> Under the White Paper definition of cause of interruption of earnings, maternity, retirement and sickness are included.

<sup>31</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 13, 1970, Issue No. 1, Appendix A-12, p. 80.



## CHAPITRE IV

## ADMISSIBILITÉ

## A—QUESTIONS PRINCIPALES

L'admissibilité au régime doit être considérée en fonction des buts fondamentaux que se propose l'assurance-chômage:

L'admissibilité détermine:

- a) les conditions qui permettent à un individu de toucher les prestations;
- b) la nature et le montant des prestations, compte tenu de la durée de l'emploi et du genre d'interruption des gains.

Les conditions d'admissibilité que pose le Livre blanc déterminent les types de prestations et le point d'entrée dans le régime. Les conditions d'admissibilité devraient viser deux objectifs: assurer l'acceptation des demandes faites de bonne foi, et prévenir, par des moyens de contrôle, la prolifération de requêtes frauduleuses. Ces critères étroits risqueraient de faire rejeter une demande de bonne foi, alors que s'ils étaient trop lâches, il y aurait davantage de risques qu'on accepte une demande frauduleuse, ce qui est contraire à l'intérêt public.

Le Livre blanc propose des conditions qui tendent à réduire la première possibilité. Une procédure supplémentaire de contrôle à caractère préventif est prévue.

Le Livre blanc propose en particulier:

1. Que soient retenues les trois principales conditions d'admissibilité, à savoir: (i) lorsqu'un employé est victime d'une interruption de gains<sup>10</sup> et qu'il tombe en chômage; (ii) lorsqu'il est capable de travailler et qu'il est disposé à le faire; (iii) lorsqu'il lui est impossible de trouver un emploi convenable; tout en prévoyant des conditions plus adoucies ouvrant droit aux prestations et différents points d'entrée dans le régime. De plus, le Livre blanc tient compte des divers genres d'interruption des gains qui peuvent frapper un travailleur, de la durée de sa présence dans un emploi actif, de la durée du chômage et de la situation générale concernant le chômage.

Tous ces éléments figurent dans les cinq phases que détaille le Livre blanc.

2. Un adoucissement des conditions d'admissibilité. Dans le cadre du régime actuel, au moins 30 cotisations hebdomadaires doivent avoir été inscrites au nom du requérant au cours des 104 semaines qui ont précédé sa cessation d'activité, à condition aussi que huit de ces cotisations aient été versées au cours des 52 semaines écoulées. Le nouveau régime prévoit qu'il suffira d'avoir cotisé pendant huit semaines seulement au cours des 52 semaines écoulées pour bénéficier des prestations.

3. Deux possibilités d'admission et deux voies correspondantes dans le régime de prestations: le point d'entrée de la phase 2 s'applique aux personnes qui ont travaillé entre 8 et 19 semaines au cours des 52 semaines écoulées; le point d'entrée de la phase 1 s'applique aux personnes qui ont travaillé 20 semaines ou plus pendant les 52 semaines écoulées. Par ailleurs, ce deuxième groupe bénéficie de certaines prestations de chômage

spéciales (maladie, maternité et mise à la retraite) en sus de toutes celles qui prévoient les cinq phases du régime.

4. Que la période d'attente qui est actuellement d'une semaine soit portée à deux semaines.

5. Que le taux de chômage régional évalué par rapport au taux national devrait déterminer l'admissibilité aux prestations de la phase 5.

Ces cinq points ont pratiquement tous fait l'objet de commentaires très divers lors des séances du Comité.

## 1. Conditions d'admissibilité

Mises à part quelques déclarations, telles que celle de la Fédération canadienne des enseignants d'après laquelle «il faudrait que les prestations s'inscrivent dans une mesure de droit naturel au lieu d'être soumises à des conditions d'admissibilité».<sup>11</sup> Les mémoires et les témoins se sont montrés favorables à un adoucissement des critères d'admissibilité. Les désaccords ont porté sur des points de détail.

Le Livre blanc a recueilli l'appui général en ce qui concerne la garantie de rentabilité pour les réclamations faites de bonne foi et pour la décision de prévoir plusieurs points d'entrée et de voies dans le régime.

Ni les conditions d'admissibilité, ni l'importance accordée aux différents facteurs qui ouvrent droit à une prestation n'ont été contestés. S'il faut en tirer une conclusion générale, on peut avancer que les conditions nouvelles d'admissibilité sont considérablement meilleures que celles d'aujourd'hui.

## 2. Adoucissement des critères d'admissibilité

La réduction de la durée minimum d'emploi qui conditionne l'admissibilité au régime, a provoqué certaines divergences d'opinions. Les représentants d'un certain nombre de syndicats ouvriers ont fait le meilleur accueil à cette réforme, alors que les porte-parole de plusieurs représentants du patronat ont demandé s'il fallait considérer comme suffisante une durée d'emploi réduite à huit semaines. On a objecté que l'adoucissement des conditions d'admissibilité au régime donnera lieu à des abus et permettra aux travailleurs temporaires et occasionnels de bénéficier des prestations de l'assurance-chômage. La prestation des travailleurs qui viennent s'ajouter pour la première fois à la population active a été accueillie avec bienveillance par ceux qui ont approuvé la proposition.

Pour que le nouveau régime soit efficace, il serait nécessaire de réexaminer les conditions d'admissibilité que propose le Livre blanc, dans la mesure où un changement a pu intervenir en ce qui concerne les catégories de travailleurs qui sont victimes d'une interruption de gains ou qui pourraient l'être.

## 3. Deux points d'entrée

L'intention qui a présidé à la création de deux points d'entrée et de deux sortes de modalités pour les assurés, selon la durée de leur emploi n'a pas été directement

<sup>10</sup> La définition que donne le Livre blanc sur les causes de l'interruption des gains comprend les cas de maternité, de maladie et de mise à la retraite.

<sup>11</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 13 octobre 1970, fascicule n° 1, appendice A-12, page 138.



their labour force attachment. Some rejected the idea of "acquired eligibility". While some of the benefits proposed by the new plan were questioned, the eligibility rules attached to them were not. It was recognized that benefits adequate for workers with a long work force attachment might not be suitable for workers with a limited labour force attachment.

#### 4. Waiting Period

The increase in the waiting period was a point on which opinions differed markedly. One organization wanted no waiting period at all and benefits to start on the first day.<sup>12</sup> However the majority of witnesses accepted the need for some waiting period even if the hardship which it necessarily entailed was emphasized.<sup>13</sup> The same line of reasoning led another group to suggest "that the waiting period for unemployment insurance benefits be related to annual earnings".<sup>14</sup>

The waiting period is needed to establish that there is a valid interruption of earnings. This is especially important if the barriers to entry are lowered and if the level of benefits is increased as proposed. The intent is to deal with real interruptions of earnings while ensuring that the ability to maintain non-deferrable expenses in the face of income decline is not seriously impaired.

The length of this waiting period cannot be determined in isolation. Indeed in the same way as some would relate the hardship of such a waiting period to the previous level of claimant income, it is essential to relate it to the other dimensions of the eligibility conditions and to the structure of benefits. If the waiting period were to be reduced to one week, an unemployed person might make more money by remaining unemployed if the proposed White Paper structure and level of benefits were to apply. This would constitute a disincentive to seek re-employment and invite abuse. With a two week waiting period, even should the unemployed person get back into productive activity on the first day of the third week he could not obtain higher aggregate earnings for the first five weeks than he would had he remained in gainful employment.

There are also reasons to believe that the ability to meet deferrable expenditures while the interruption of earnings is established is, in most cases, assured. In the cases where hardship is entailed, it would appear preferable to establish an alternative method to meet the problem rather than to abolish the unconditional benefits of phase 1 or to introduce a reduction in the level of benefits.

#### 5. Eligibility for Phase 5

Certain groups expressed opposition to the linking of eligibility and benefits to conditions of the economic environment. They oppose the tailoring of benefits to regional circumstances.

One organization expressed its "dismay" that the White Paper proposed number of weeks of entitlement would be related to the rate of unemployment.<sup>15</sup> Yet numerous analyses have shown "the duration of unemployment to vary with the state of the economy, the average duration lengthening as overall unemployment levels climb".<sup>16</sup> If such is the case, it is reasonable to lengthen the entitlement period in regions where the unemployment rate is higher (phase 5) and to lengthen it also across the country when the overall unemployment rate rises (phase 3).

#### B. Comments

The central problem of the eligibility question is to determine whether this mix of elements (eligibility conditions dependent on both individual and environmental circumstances with lower barrier to entry, a longer waiting period and different points of entry) is likely to improve significantly the performance of the plan and whether it will assure the acceptance of bona fide claims. We believe that the answer lies in the affirmative. From the observations noted in section A, it would appear that concern may be due principally to

- (a) a lack of understanding of the overall purpose of the eligibility rules and of each of the benefit stages.
- (b) the lack of explanation in the White Paper about the exact function of the waiting period.
- (c) a need for further explanation of the balance between the individual and environmental circumstances in the eligibility roles.

This has led some interested parties to suggest alterations in the proposed plan which would in our view lead to a major shift in purpose. We have attempted to approach the real difficulties raised by the briefs in a way which would preserve the integrity of the eligibility conditions.

#### RECOMMENDATIONS

C. In the light of evidence received and examined, the Committee

(1) endorses the proposed eligibility rules dependent on both individual and environmental circumstances, characterized by lower barriers to entry, a longer waiting period and a greater differentiation of points of entry and routes through the system.

(2) expresses concern about the difficulties encountered by interested citizens in fully grasping the rationale for this more complex if more adequate structure and recommends that a campaign of information be launched, as soon as legislation is passed, to communicate the

<sup>12</sup> The United Electrical, Radio and Machine Workers of America, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-4, p. 113.

<sup>13</sup> Canadian Labour Congress, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, October 6, 1970, Issue No. 20, Appendix A-11, p. 65.

<sup>14</sup> Domtar Ltd., See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-1, p. 99.

<sup>15</sup> Canadian Labour Congress, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, October 6, 1970, Issue No. 20, Appendix A-11, p. 66.

<sup>16</sup> Sylvia Ostry, *Unemployment in Canada*, Ottawa 1968, p. 21.

contestée. Certains ont rejeté la notion «d'admissibilité acquise». Si l'on a discuté de l'opportunité de certaines prestations proposées par le nouveau régime, on a passé outre aux règles d'admissibilité qui en sont les corollaires. On s'est accordé sur le fait que certaines prestations, suffisantes pour les travailleurs qui peuvent justifier d'une longue durée d'emploi, ne le seraient pas pour ceux dont la durée d'emploi est limitée.

#### 4. Période d'attente

Les opinions émises sur la période d'attente ont été fort divergentes. Une des organisations demandait qu'on supprime toute période d'attente et que les bénéficiaires touchent les prestations dès le premier jour de chômage<sup>13</sup>. La majorité des témoins a admis, néanmoins, que la période d'attente avait sa raison d'être tout en soulignant les difficultés qu'elle entraîne nécessairement.<sup>14</sup> Ce même raisonnement a conduit un autre groupe à proposer «que le délai de carence qui conditionne l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage soit lié au revenu annuel».<sup>14</sup>

La période d'attente est nécessaire pour établir qu'il y a réellement privation de revenu. Cela revêt une importance particulière si les conditions d'admissibilité sont adoucies et si le montant des prestations est augmenté comme on le propose. L'objectif est de faire face à toute privation réelle de revenu et de veiller à ce que les dépenses inévitables ne soient pas compromises malgré la diminution du revenu.

La durée de la période d'attente ne peut être déterminée dans l'absolu. En effet, de même qu'on peut évaluer les difficultés résultant de la période d'attente en fonction du revenu antérieur du requérant, il est essentiel de l'envisager à la lumière des autres critères d'admissibilité et de la structure des prestations. Si on ramenait la période d'attente à une semaine, le chômeur serait avantagé s'il restait sans emploi et si l'on appliquait la structure et les taux des prestations proposés par le Livre blanc. Ce serait le décourager de chercher un nouvel emploi et ouvrir la porte aux abus. Une période d'attente de deux semaines, même si le chômeur devait réintégrer le marché du travail dès le premier jour de la troisième semaine, ne lui permettrait pas de toucher un revenu global supérieur, durant les cinq premières semaines, à celui qu'il aurait touché s'il avait conservé un emploi rémunéré.

Par ailleurs, il y a lieu de croire que durant la période où il est privé de ses gains, il est en mesure de faire face aux dépenses inévitables. Au cas où il s'ensuivrait une véritable privation, mieux vaudrait instaurer une autre méthode permettant de la réduire, plutôt que de supprimer les prestations inconditionnelles de la première phase ou de réduire les prestations.

<sup>13</sup> Les travailleurs unis d'Amérique de l'électricité, de la radio et de la machine. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-4, page 113.

<sup>14</sup> Congrès de travail du Canada. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 6 octobre 1970, fascicule n° 20, appendice A-11, page 65.

<sup>15</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-1, page 99.

#### 5. Admissibilité à la phase 5

Certains groupes se sont opposés à ce que les conditions d'admissibilité aux prestations soient fonction de la conjoncture économique. Ils rejettent le principe que les prestations devraient être conditionnées par les circonstances régionales.

Une organisation a exprimé sa «consternation» devant le fait que le Livre blanc fixe la durée des prestations d'après le taux de chômage.<sup>15</sup> Pourtant, de nombreuses analyses ont fait ressortir que «la durée du chômage varie avec la conjoncture économique et que la durée moyenne s'accroît au fur et à mesure que le taux général du chômage augmente».<sup>16</sup> Si tel est le cas, il est nécessaire d'augmenter la durée des prestations dans les régions où le taux de chômage est plus élevé (phase 5) et de l'augmenter dans l'ensemble du pays lorsque le taux général du chômage s'accroît (phase 3).

#### B—OBSERVATIONS

Le problème essentiel qui se pose est de déterminer si l'ensemble des éléments que constituent des critères plus souples d'admissibilité dépendant à la fois des circonstances individuelles et conjoncturelles, une période d'attente plus longue et des points d'entrée différents, sera de nature à améliorer sensiblement l'efficacité du régime et si en fait, il garantira l'acceptation des demandes *bona fide*. Nous croyons que la réponse à cette question est affirmative. D'après les observations qui figurent au chapitre A, on s'inquiéterait, semble-t-il :

- a) du manque de compréhension de l'objectif d'ensemble des critères d'admissibilité ainsi que de chaque palier de prestations;
- b) du manque d'explication sur le rôle exact de la période d'attente;
- c) de la nécessité qu'il y a d'expliquer la nature de l'équilibre auquel il faut parvenir pour déterminer l'admissibilité sur le plan individuel et conjoncturel.

Cela a souvent conduit les parties intéressées à proposer des modifications qui, à notre avis, changeraient beaucoup l'objectif du régime proposé. Nous avons tenté de résoudre les difficultés réelles que les rapports ont soulevées, d'une manière qui préserverait l'intégrité des conditions d'admissibilité.

#### C—RECOMMANDATIONS

A la lumière des témoignages reçus et examinés, le Comité :

1. appuie les critères d'admissibilité qui dépendent à la fois de la situation individuelle et conjoncturelle et qui se caractérisent par des conditions plus souples d'admissibilité, une période d'attente plus longue, différents points d'entrée et diverses voies au sein du régime.
2. s'inquiète des difficultés que bien des citoyens intéressés ont eues pour comprendre pleinement cette structure plus complexe et cependant plus appropriée et il recommande de lancer une campagne d'information dès que cette proposition aura pris force de loi, d'expliquer

<sup>15</sup> Congrès du Travail du Canada. Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session de la 28<sup>e</sup> Législature, 6 octobre 1970, fascicule n° 20, appendice A-11, page 66.

<sup>16</sup> Sylvia Ostry, Le chômage au Canada, Ottawa 1968, page 21.

logic of the purpose and the functioning of the new plan to the public.

(3) recognizes the importance of a balance between individual and environmental factors in defining eligibility.

## CHAPTER V

### BENEFITS

#### A. Main Issues

The White Paper proposes a diversity of benefits for a diversified clientèle. These are in the form of cash, services and/or information according to the requirements of the claimant. The benefits are tailored to the circumstances of the individual in order to alleviate the financial effects of an interruption of earnings and to increase the probability that the claimant will be reabsorbed as soon as possible into productive activity.

Claimants would be eligible for various types and amounts of monetary benefits. There was neither unanimity on the adequacy or acceptability of the suggested level of monetary benefits, nor on their duration. Finally there was lack of unanimity on the package which these benefits formed. While some expressed con-

cern that benefits were overly generous, others maintained they were insufficient and inadequate.

Finally misgivings were expressed about the proposed information and counselling services. In particular it was felt there should be a distinction between benefit control procedures, and interviews designed to assist the claimant both in his job search and in the identification of the source of his problem.

The Committee noted with approval the statement of the Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour, of November 3, 1970 to the effect that he favoured a strict separation of the benefit control function from the claimant assistance function.<sup>17</sup>

In order to proceed through an orderly discussion of the benefit structure we will deal in turn with the following propositions.

1. The White Paper proposes that the UIC provide some claimant assistance benefits and some monetary benefits for covered persons who experience an interruption of earnings due to lay-off, illness, maternity and retirement.

<sup>17</sup> See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, November 3, 1970, Issue No. 8, Appendix A-48, p. 54.

TABLE 1<sup>18</sup>  
BENEFIT STRUCTURE

Type	Identification	Eligibility	Duration	Rate	Financing
Regular Unemployment Benefit	Phase 1	20 or more employment weeks in past 52	3 weeks paid in advance after two week waiting period Maximum 3 weeks	66½% of earnings with maximum of \$100 per week	Employees—flat rate employers—experience rate government pays extra cost when national unemp. rate exceeds 4% <sup>(a)</sup>
	Phase 2 8-15 wks.—8 ben. wks. 16 " - 9 " 17 " -10 " 18 " -11 " 19 " -12 " (2 calendar weeks allowed to draw each benefit week)	8-19 employment weeks in past 52 —available after phase 1 or as an entrance to the system	8-12 weeks in bi-weekly payments after two weeks waiting period if entering system Maximum 12 weeks	Same as phase 1	Same as phase 1
	Phase 3	National unemp. rate: 0-4% <sup>(b)</sup> predetermined at time claimant emerges from phase 2	10 weeks	Same as phase 1 although 75% provided after 10th week with dependants	Shared by employee and employer up to 4% and full cost borne by government over 4% <sup>(a)</sup>



au grand public la logique et le fonctionnement de ce nouveau régime.

3. reconnaît l'importance d'un équilibre entre les facteurs individuels et conjoncturels lorsqu'on définira l'admissibilité.

## CHAPITRE V

### PRESTATIONS

#### A.—QUESTIONS PRINCIPALES

Le Livre blanc propose une gamme de prestations pour une clientèle diversifiée. Il s'agit de prestations en argent et sous forme de services d'information adaptés aux besoins du requérant. Elles sont à la mesure de circonstances individuelles et ont pour objectif de pallier les conséquences financières d'une interruption des gains et de favoriser la réintégration rapide du travailleur dans la population active.

Les requérants auraient droit à un éventail de prestations qui varient en importance. On n'a pu faire l'unanimité sur la pertinence de ces montants, ni sur les différents taux des prestations en espèces, ni sur leur durée. En outre, il y a eu divergence d'opinions quant à ces prestations prises dans leur ensemble. Certains se

sont inquiétés qu'elles fussent excessives, d'autres ont maintenu qu'elles étaient insuffisantes et inadéquates.

Finalement, des doutes se sont élevés quant aux services d'information et d'orientation proposés, et en particulier entre le processus de contrôle et celui des entretiens qui ont pour but d'aider le requérant à trouver du travail et déterminer l'ampleur des difficultés qu'il affronte.

Le Comité a noté avec satisfaction la déclaration qu'a faite, le 3 novembre 1970, le ministre du Travail, l'honorable Bryce Mackasey, selon qui il fallait établir une distinction très nette entre le service des prestations et celui de l'aide aux requérants.<sup>17</sup>

Par souci de clarté, nous allons traiter tour à tour des propositions suivantes:

1.—Le Livre blanc propose que la Commission d'assurance-chômage accorde l'aide et les prestations en argent aux assurés qui se voient privés de leur revenu à la suite d'un licenciement, d'une maladie, de la maternité ou de la mise en retraite.

<sup>17</sup> Voir les *procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 3 novembre 1970, fascicule n° 8, appendice A-48, page 54.

TABLEAU 1<sup>18</sup>

#### PRESTATIONS

Genre	Désignation	Admissibilité	Durée	Montant	Financement
Prestations ordinaires de chômage	Phase 1	20 semaines d'emploi ou plus au cours des 52 dernières semaines	Après un délai de carence de deux semaines, paiement anticipé visant 3 semaines Maximum: 3 semaines	66⅔ p. 100 des gains jusqu'à concurrence de \$100 par semaine	Employés — taux uniforme Employeurs — taux établi d'après la règle de proportionnalité. Le gouvernement paie les frais supplémentaires quand le taux de chômage dépasse 4 p. 100 a)
	Phase 2 8 à 15 sem.—8 sem. de prestations 16 sem.—9 sem. de prestations 17 sem.—10 sem. de prestations 18 sem.—11 sem. de prestations 19 sem.—12 sem. de prestations (2 sem. civiles pour chaque prestation hebdomadaire)	8 à 19 semaines d'emploi au cours des 52 dernières semaines —Accordées à ceux qui ont déjà reçu les prestations de la phase 1 ou qui sont admis à ce niveau	Après un délai de carence de deux semaines, paiement toutes les 2 semaines pendant 8 à 12 semaines en cas d'admission à ce niveau Maximum: 12 semaines	Même chose que pour la phase 1	Même chose que pour la phase 1
	Phase 3	Taux de chômage national: Jusqu'à 4 p. 100 b) Déjà établie au moment où l'assuré	10 semaines	Même chose que pour la phase 1, mais jusqu'à concurrence de 75 p. 100 des gains après la	A part égale, par les employeurs et les employés, si le taux de chômage ne dépasse pas 4 p. 100.



TABLE 1<sup>18</sup>BENEFIT STRUCTURE—*cont'd.*

Type	Identification	Eligibility	Duration	Rate	Financing
		over 4-up to 5% over 5% predetermined after 10th week	4 weeks 8 weeks Maximum 18 weeks		
	Phase 4	Labour force attachment less than 20 wks. 20 wks. 21 to 52 wks. (one benefit week for each two employment weeks in excess of 20 weeks) —available to claimants emerg- ing from phase 3 who have 20 or more employment weeks in past 52 weeks	0 weeks 2 “ 3-16 “ Maximum 18 weeks	66½% of earnings if single 75% of earnings with dependants	Full cost borne by government
	Phase 5	Regional unemp. rate if regional (c) rate is over 4% and exceeds national rate by: up to 1% over 1 up to 2% over 2 up to 3% over 3% —not predetermined but available on monthly basis for claimants who are not eligible for phase 4 or who have exhausted phase 4	0 weeks 6 “ 12 “ 18 “ Maximum 18 weeks Note: maximum entitle- ment from all Phases is limited to 51 weeks.	Same as phase 4	Same as phase 4
Special Unemployment Benefits	Sickness	Same as phase 1	15 weeks after two week waiting period	Same as phase 1	Private sector but experience rating for employer applicable.
	Maternity	Same as phase 1	9 weeks before and 6 weeks after confinement after two week waiting period	Same as phase 1	Private sector but experience rating for employer not applicable.

TABLEAU 1<sup>18</sup> (suite)

## PRESTATIONS

Genre	Désignation	Admissibilité	Durée	Montant	Financement
		cesse de toucher les prestations de la phase 2 Plus de 4 jusqu'à 5 p. 100 Plus de 5 p. 100 b) Établie d'avance après la 10 <sup>e</sup> semaine	4 semaines 8 semaines Maximum: 18 semaines	10 <sup>e</sup> semaine, si l'assuré a des personnes à charge	Le gouvernement assume tous les frais, si le taux de chômage dépasse 4 p. 100 a)
	Phase 4	Durée de l'emploi: Moins de 20 sem. 20 sem. 21 à 52 sem. (1 versement heb. de prestations par 2 semaines d'emploi en sus de 20 sem.) -Prestations accordées aux assurés qui ont cessé de toucher les prestations de la phase 3 et qui ont travaillé pendant au moins 20 semaines au cours des 52 dernières semaines	Néant 2 semaines 3 à 16 semaines Maximum: 18 semaines	66 $\frac{2}{3}$ p. 100 des gains, si l'assuré n'a personne à sa charge 75 p. 100 des gains, s'il a des personnes à charge	Le gouvernement assume tous les frais
	Phase 5	Taux de chômage régional: si le taux régional est de plus de 4 p. 100 c) et dépasse le taux national: jusqu'à 1 p. 100 plus de 1 à 2 p. 100 plus de 2 à 3 p. 100 de plus de 3 p. 100	Néant 6 semaines 12 semaines 18 semaines Maximum: 18 semaines	Même chose que pour la phase 4	Même chose que pour la phase 4
		-Non établie d'avance, mais les prestations sont accordées mensuellement aux assurés qui ne sont pas admissibles aux prestations de la phase 4 ou qui ont épuisé les prestations prévues à la phase 4	Nota: Toutes phases comprises, l'assuré ne peut toucher plus de 51 prestations hebdomadaires.		
Prestations spéciales de chômage	Maladie	Même chose que pour les prestations de la phase 1	15 semaines après un délai de carence de deux semaines	Même chose que pour la phase 1	Secteur privé, mais l'employeur est soumis à la règle de proportionnalité

TABLE 1<sup>18</sup>  
BENEFIT STRUCTURE—*concl'd.*

Type	Identification	Eligibility	Duration	Rate	Financing
	Retirement	Same as phase 1	Same as phase 1 but no waiting period	Same as phase 1	Private sector but experience rating for employer not applicable.

Earnings of 25% of benefit rate allowed in phases 2 to 5.  
No earnings allowed in waiting periods or in Sickness and Maternity.  
Earnings ignored in phase 1 and Retirement.  
Maximum benefit is \$100 per week in all phases.

#### Determination of Unemployment Rate

- (a)—Based on national annual average.
- (b)—Seasonally adjusted three month moving average.
- (c)—Seasonally unadjusted—12 month moving average for the region.

<sup>18</sup>White Paper entitled 'Unemployment Insurance in the 70's' pp. 34-35.

2. Claimant assistance would be provided by the UIC as it is the point of first contact for persons experiencing an interruption of earnings. The claimant, whether he is eligible or not for monetary benefits could therefore receive information regarding the most useful avenues of assistance.

3. The claimant whose interruption of earnings is due to a lay-off, would enter at one of two points of a five-phase benefit route.

(a) the details of the monetary benefit structure for these 5 phases are set forth in Table I of the White Paper which is reproduced below.

(b) the proposed level of benefits rate would be 66⅔% of earnings to a maximum of \$100 per week in phases 1 and 2; from the latter stages of phase 3 on, the rate increase to 75% of earnings for claimants with dependents, with the \$100 per week maximum applicable in all cases.

(c) the duration of benefits is fixed at 3 weeks for phase 1; from 8 to 12 weeks in phase 2; from 10 to 18 weeks in phase 3, depending on the national unemployment rate; in phase 4 it varies from 2 to 18 weeks for those with a labour force attachment of more than 20 weeks according to the length of this attachment; and in phase 5 from 0 to 18 weeks according to the margin by which the regional unemployment rate exceeds the national unemployment rate. The duration of benefit entitlement from all phases is limited to 51 weeks.

4.(a) The claimant whose interruption of earnings is due to sickness, if his labour force attachment is over 20 weeks in the last 50 weeks, receives benefits of 66⅔% of earnings to a maximum of \$100 for up to 15 weeks after a 2-week waiting period.

4.(b) The claimant whose interruption of earnings is due to pregnancy and whose attachment to the labour force constitutes at least 20 weeks in the last 52 weeks is entitled, after a two-week waiting period, to benefits of 66⅔% of earnings to a maximum of \$100 for 9 weeks before and 6 weeks after confinement.

5. The claimant whose interruption of earnings is due to retirement and whose attachment to the labour force is 20 weeks or more in the last 52 weeks is entitled without any waiting period to benefits of 66⅔% of earnings to a maximum of \$100 for 3 weeks.

6. Claimant assistance benefits or interviews will take place at least twice in the benefit stream.

7. In addition to the various benefits provided by UIC, the claimant would be made familiar with available programs at all levels of government as well as private programs of possible assistance to him.

In almost all these points, the Committee hearings have generated the expression of a diversity of views.

#### 1. Types of Benefit

One of the often mentioned points had to do with the reassessment of the role of UIC under the new plan. Some witnesses who were in sympathy with the benefits as described in the White Paper questioned whether the UIC was the proper channel through which these benefits might be provided. While the case for coordination was made by most witnesses, the attempt of the White Paper to integrate many of these benefits and services around UIC was questioned. However, under questioning witnesses revealed that such preferences as to the location of these services were of a subsidiary nature and that their objections to a UIC-centered system were not due any real concern about effectiveness.

TABLEAU 1<sup>18</sup> (fin)

## PRESTATIONS

Genre	Désignation	Admissibilité	Durée	Montant	Financement
	Maternité	Même chose que pour les prestations de la phase 1	9 semaines avant l'accouchement et 6 semaines après l'accouchement, après un délai de carence de deux semaines	Même chose que pour la phase 1	Secteur privé, mais l'employeur n'est pas soumis à la règle de proportionnalité.
	Retraite	Même chose que pour les prestations de la phase 1	Même chose que pour les prestations de la phase 1, mais aucun délai de carence	Même chose que pour la phase 1	Secteur privé, mais l'employeur n'est pas soumis à la règle de proportionnalité.

Dans le cas des phases 2 à 5, le bénéficiaire peut gagner jusqu'à concurrence de 25 p. 100 du taux des prestations.

Aucuns gains ne sont permis pendant les délais de carence ou la réception de prestations de maladie ou de maternité.

Dans le cas des prestations de la phase 1 et des prestations de retraite, on ne tient pas compte des gains.

Le maximum des prestations est fixé à \$100 par semaine au cours de toutes les phases.

*Détermination du taux de chômage*

- Moyenne annuelle nationale
- Moyenne mobile trimestrielle désaisonnalisée
- Moyenne mobile annuelle pour la région, non désaisonnalisée.

<sup>18</sup>Livre blanc intitulé l'assurance-chômage au cours des années 70.

2.—La Commission d'assurance-chômage doit assurer l'aide aux personnes privées de leur revenu et ce sera le premier point de contact. Le requérant, qu'il soit admissible ou non à recevoir des prestations en argent, sera informé sur le meilleur moyen qui s'offre à lui pour obtenir de l'aide.

3.—Le requérant privé de son revenu à la suite d'un licenciement s'intègre au régime à un des deux points d'entrée du régime en cinq phases.

a) Le détail des prestations qui correspondent à chacune de ces cinq phases figure dans le tableau 1 du Livre blanc que nous reproduisons.

b) Le taux des prestations proposé est fixé à 66 et  $\frac{2}{3}$  p. 100 du revenu jusqu'à concurrence de \$100 par semaine, au cours des phases 1 et 2; le taux s'élève ensuite à 75 p. 100 du revenu lorsque le requérant a des personnes à charge, jusqu'à concurrence de \$100 par semaine, maximum qui s'applique à tous les cas.

c) La durée des prestations est fixée à 3 semaines pour la phase 1; de 8 à 12 semaines pour la phase 2; de 10 à 18 semaines pour la phase 3, selon le taux national du chômage; dans la phase 4, elle varie de 2 à 18 semaines selon la durée d'emploi plus ou moins longue que le requérant a totalisée et qui de toute façon doit être supérieure à 20 semaines; dans la phase 5, elle va de 0 à 18 semaines selon la marge qui existe entre le taux de chômage régional et le taux de chômage national lorsque ce dernier est inférieur au premier. Quelle que soit la phase, la durée des prestations se limite à 51 semaines.

4. a) Le requérant privé de son revenu à la suite d'une maladie, s'il a travaillé pendant plus de 20 semaines au cours des 50 semaines écoulées, touche une allocation de 66 $\frac{2}{3}$  p. 100 de ses gains jusqu'à concurrence de \$100, pendant un maximum de 15 semaines, après une période d'attente de 2 semaines.

4. b) La requérante qui, après avoir accumulé 20 semaines de travail au cours des 52 semaines écoulées, se voit privée de ses gains à la suite d'une maternité, touche, après un délai de 2 semaines, une allocation de 66 $\frac{2}{3}$  p. 100 de ses gains jusqu'à concurrence de \$100, pendant les 9 semaines qui précèdent l'accouchement et les 6 semaines qui le suivent.

5. Le requérant dont l'interruption des gains est due à sa mise à la retraite, et qui a travaillé au moins 20 semaines au cours des 52 semaines écoulées est admissible à recevoir, sans aucun délai d'attente, une prestation fixée à 66 $\frac{2}{3}$  p. 100 de ses gains jusqu'à concurrence de \$100, pendant 3 semaines.

6. La prestation d'aide ou les entretiens auront lieu au moins deux fois pendant la durée des prestations.

7. En sus des différentes prestations de la Commission d'assurance-chômage, il existe des régimes privés ainsi que des régimes fédéraux-provinciaux d'assistance que la Commission d'assurance-chômage devra faire connaître aux requérants.

Les séances du Comité ont donné lieu à l'expression d'une grande diversité d'opinions sur l'ensemble de ces questions.

# 1. Genre de prestations

Une des questions qui est revenue souvent a été celle de la réévaluation du rôle de la CAC dans l'optique du nouveau régime. Certains témoins, qui étaient disposés à donner leur appui aux prestations décrites dans le Livre blanc, se sont demandés si la Commission devait réellement servir d'intermédiaire au versement des prestations. Alors que la plupart des témoins ont soulevé la question de la coordination, on a mis en doute la possibilité que le Livre blanc réussisse à intégrer à la Commission d'assurance-chômage beaucoup de prestations et de services. Toutefois, les réponses des témoins ont révélé que leur préférence sur la localisation des nombreux services était un élément secondaire et que



Arguments were directed to the particulars of each benefit, to the propriety of UIC providing them and to the problem of coordinating the benefit structure.

## 2. Links with other Government Services

There was little comment on the White Paper proposal to establish a "computerized inventory of all the unemployed" and the proposal to provide greater information which would assist the citizen in assessing the availability of other Federal, Provincial, Municipal and private programs.

The White Paper is not explicit about the ways in which UIC would perform this function. Would this mean an expansion in the number of local offices? The "links with related government activities" have not been delineated. Of necessity, full details are, as yet, lacking and consequently most briefs were silent on this issue or confined their judgement to approval in principle.

## 3. The Structure of Monetary Benefits

The White Paper proposes that the claimant whose interruption of earnings is due to a lay-off enters the monetary benefit route at one of two points and proceeds through a route along which his entitlement is determined at different check points in the light of his individual or environmental circumstances. Some witnesses and briefs posed questions about the desirability of some of these benefits, their level, and their duration.

(a) The advisability of Phase I benefit was challenged on the basis that the "non-returnable lump sum payments equivalent to 3-week benefit after two weeks of unemployment" are "more generous than is necessary or desirable".<sup>19</sup> Others argued that such a benefit would constitute "a strong incentive to refrain from work or from seeking work during the latter part of his waiting period because of the reward in the offing".<sup>20</sup>

Some suggested that in certain industries, where closures for a few days may be necessary, they would be faced with "an exodus which would be of at least two weeks duration".<sup>21</sup>

One opinion suggested that while such a benefit would act as an inducement for a worker to get back more quickly into productive activity (as the White Paper postulates) it is "reprehensible" because "it implies that claimants are not looking for work".<sup>22</sup>

While some people may choose to delay their return to work in order to obtain the Phase I benefit, the incentive to get back into productive activity will be very high after

the 10th day of unemployment. At present, the tax rate on the additional income of an unemployed person when he returns to productive activity is very high and it has been a disincentive for some to gamble on job opportunities which may not pay off.

However, under the proposed plan since unemployment insurance benefits will be taxable this disincentive to return to work will be lessened.

An additional argument in favour of the lump sum payment is the fact that there are significant administrative costs involved in dealing effectively with the temporarily unemployed who are in need, principally, of monetary benefits to carry them over their short interruption of earnings.

Both the incentive aspects of the proposed plan and the approach to the question of administrative costs constitute moves in the right direction and seem to be in line with the developmental philosophy of the White Paper.

(b) The proposed rates of benefits of 66⅔% of earnings to a maximum benefit of \$100 have generated some debate. However, it can be said that the support given to the White Paper position by sources cited by UIC officials in their final presentation was most persuasive.<sup>23</sup>

The Canadian Chamber of Commerce and certain other groups judged the benefit ratios as too high. "Such a rate would, 'remove from the beneficiary the incentive to work'".<sup>24</sup> The Chamber of Commerce argued for a 60% ratio of benefits. The same view was advanced by the Canadian Institute of Temporary Help and Business Services<sup>25</sup> and similarly by the Canadian Manufacturers Association<sup>26</sup> and by Domtar.<sup>27</sup>

The argument in support of the 66⅔% ratio is based on the percentage of normal earnings directed to non-deferrable expenses. These include such items as food, shelter space, clothing, health care, etc. Calculations of the percentage of expenditures falling in this category from data provided by DBS (Urban Family Expenditures Survey) has revealed<sup>28</sup> that in 1959 for families with yearly income between \$2,500 and \$3,500, the percentage exceeded 70% and for families with incomes between \$3,500 and \$5,000, non-deferrable expenses represented slightly less than 60% of income.

<sup>19</sup> Document on non-deferrable expenditures, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 29, 1970, Issue No. 7, Appendix A-40, p. 64-71.

<sup>20</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 30, 1970, Issue No. 18, Appendix A-5, p. 85.

<sup>21</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-2, p. 107.

<sup>22</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970, Issue No. 12, Appendix "N", p. 100.

<sup>23</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-1, p. 100.

<sup>24</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 29, 1970, Issue No. 7, Appendix A-40, p. 64-71.

<sup>19</sup> Canadian Institute of Temporary Help and Business Services, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, Appendix A-2, p. 107.

<sup>20</sup> Canadian Construction Association, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 15, Appendix "W", p. 90.

<sup>21</sup> Council of Forest Industries of British Columbia, See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, October 27, 1970, Issue No. 6, Appendix A-32, p. 82.

<sup>22</sup> United Auto Workers, See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 22, 1970, Issue No. 14, Appendix "T", p. 125.

leurs objections à un système axé sur la Commission ne découlaient nullement du fait qu'ils doutaient de son efficacité.

Les arguments invoqués portaient sur les particularités de chaque prestation, sur l'opportunité que ce soit la Commission d'assurance-chômage qui les accorde et sur les difficultés de coordination du régime.

## 2. Relations avec les autres services de l'État

Les propositions du Livre blanc visant «à recourir à l'ordinateur pour tenir à jour un répertoire de tous les sans travail» et à établir un centre d'information qui guiderait les citoyens à travers le dédale des programmes fédéraux, provinciaux, municipaux et privés, ont fait l'objet de peu de commentaires.

Le Livre blanc n'a pas précisé les moyens qu'entraînerait prendre la Commission pour remplir ces nouveaux rôles. Y aura-t-il accroissement du nombre des bureaux régionaux? Les «relations avec les autres services de l'État» n'ont pas été définies. Il est évident que les propositions n'ont pas été assez détaillées et il en est résulté soit un manque total de commentaires dans la plupart des mémoires, soit une simple approbation de principe.

## 3. La structure des prestations en espèces

Selon la proposition du Livre blanc, le requérant dont l'interruption des gains est le résultat d'un licenciement, s'intègre dans la voie des prestations en espèces à un des deux points d'entrée et se maintient dans cette voie jusqu'au moment où son sort sera scellé par une ou deux vérifications de son dossier personnel. Les observations orales et écrites présentées au Comité soulèvent la question de l'existence même de certaines de ces prestations, de leur valeur et de leur durée.

a) On a constaté la validité de la prestation de première phase en affirmant que «le versement définitif de paiements globaux représentant trois semaines de prestations après deux semaines de chômage» est «plus généreux que nécessaire ou souhaitable».<sup>10</sup> D'autres témoins ont prétendu que ces prestations constitueraient «un encouragement évident à quitter le travail et à ne pas en chercher au cours de la dernière partie de la période d'attente en raison de la valeur de la prestation qui s'annonce».<sup>20</sup>

Certains ont même exprimé l'avis que certaines industries, en cas de fermeture pour quelques jours, auraient à faire face «à un exode qui pourrait durer au moins deux semaines».<sup>21</sup>

Enfin, tout en admettant que l'existence d'une prestation de cette nature favoriserait le retour à une activité productive (ce que soutient le Livre blanc), on a même affirmé qu'il s'agissait là d'un geste «répréhensible» parce

«qu'il suppose que les requérants ne cherchent pas de travail».<sup>22</sup>

S'il est vrai que certaines personnes peuvent décider de retarder leur retour au travail de manière à bénéficier des prestations prévues dans la première phase, il est certain que ces prestations seront une invitation pressante à revenir à une activité productive après le 10<sup>e</sup> jour de chômage. A l'heure actuelle, l'impôt prélevé sur le revenu supplémentaire d'un chômeur au moment où il retourne au travail est très élevé et constitue une sorte d'avertissement au travailleur qui ferait fi des occasions d'emploi qui semblent peu payantes.

Toutefois, étant donné que le nouveau régime prévoit que les prestations d'assurance-chômage seront imposables, la nécessité d'un tel avertissement se fait beaucoup moins sentir.

Un des arguments proposés en faveur du versement d'une somme globale tient compte des frais administratifs élevés qui découlent des mesures efficaces prises à l'endroit de chômeurs qui n'ont que momentanément besoin de prestations en espèces que pour surmonter les inconvénients d'une courte interruption des gains.

La manière dont le nouveau régime envisage la question des stimulants de même que la méthode permettant de résoudre le problème des frais administratifs constitue un pas dans la bonne direction et s'apparente à la philosophie du progrès développée dans le Livre blanc.

b) Les nouveaux taux de prestations qui égaleraient 66½ p. 100 des gains jusqu'à concurrence de \$100 par semaine ont été passablement discutés. Toutefois, on peut dire que les sources citées par les représentants de la CAC lors de leur dernière comparution, ont constitué un appui définitif en faveur de la position du Livre blanc.<sup>23</sup>

La Chambre de commerce du Canada et certains autres groupes ont trouvé que les taux de prestations étaient trop élevés. Selon eux «un tel taux enlèverait aux bénéficiaires le goût de travailler».<sup>24</sup> La Chambre de commerce préconisait un taux de 60 p. 100. C'était également l'avis de l'Institut canadien des emplois temporaires et des services aux entreprises<sup>25</sup> de même que celui de l'Association des manufacturiers canadiens<sup>26</sup> et de la société Domtar.<sup>27</sup>

L'argument avancé en faveur des 66½ p. 100 est fondé sur la composante des gains normaux imputés aux dépenses inévitables. Ces dépenses comprennent l'alimentation, le logement, l'habillement, les soins médicaux, etc. Les calculs du pourcentage et des dépenses qui tombent dans cette catégorie, selon les données du Bureau fédéral de la statistique (Enquête sur les dépenses des familles urbaines) ont révélé<sup>28</sup> qu'en 1959, pour les familles dont le revenu annuel se situait entre \$2,500 et \$3,500, ce pourcentage était de plus de 70 p. 100, et pour les familles au revenu situé entre \$3,500 et \$5,000, il était légèrement inférieur à 60 p. 100.

<sup>10</sup> Institut canadien des emplois temporaires et des services aux entreprises, voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-2, p. 107.

<sup>20</sup> Association canadienne de la construction, voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 23 septembre 1970, fascicule n° 15, appendice «A», p. 90.

<sup>21</sup> Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique, voir *Procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 27 octobre 1970, fascicule n° 6, appendice A-32, p. 82.

<sup>22</sup> Le Syndicat des travailleurs unis de l'automobile, voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 22 septembre 1970, fascicule n° 14, appendice «T», p. 125.

<sup>23</sup> Document sur les dépenses inévitables, voir *Procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 29 octobre 1970, fascicule n° 7, appendice A-40, p. 87-94.

<sup>24</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 30 septembre 1970, fascicule n° 18, appendice A-5, p. 85.

<sup>25</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-2, p. 107.

<sup>26</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 17 septembre 1970, fascicule n° 12, appendice «N», p. 100.

<sup>27</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, appendice A-1, p. 100.

<sup>28</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 29 octobre 1970, fascicule n° 7, appendice A-40, p. 87-94.

In the light of these figures, the White Paper's proposal for a benefit ratio of 66 $\frac{2}{3}$ % appears to have validity.

Moreover it is possible to provide ample evidence that as unemployment continues certain deferrable expenditures become non-deferrable. Consequently, there is a strong *prima facie* case for increasing benefit rates especially for workers with dependents. This appears to be the reasoning behind the proposed increase in the benefit ratio to 75% in Phase III i.e. after 18 to 25 weeks of unemployment. As explained by UIC officials in their memorandum regarding the self-adjusting features of the system, these percentages would be subject to a \$100 ceiling which would be adjusted yearly on the basis of a moving average of "average annual earnings".

Consequently, the case for the proposed range of benefit ratio is very strong. Indeed, if one recalls that these

benefits are taxable, the actual benefit received will carry between 66 $\frac{2}{3}$ % at the low income level to less than 55% at the higher income portion of the range. The effective benefits are, in fact, well in line with the suggestions advanced by a number of witnesses. It is of some concern to the Committee that during the first fourteen weeks the proposed benefit structure may not be sufficient to enable certain low-income claimants to cover all of their non-deferrable expenditures. If these claimants are unable to obtain employment quickly some hardship may be entailed.

The problem may be *illustrated* by an examination of the present benefits which would be received by a claimant with dependents in comparison with his situation under the White Paper proposals.

CUMULATIVE BENEFITS OVER THE FIRST SEVEN WEEKS  
FOR A CLAIMANT WITH DEPENDENTS UNDER THE PRESENT  
AND THE PROPOSED SCHEME UNDER TWO ASSUMPTIONS

Earnings Range	No Work Income							Reabsorbed in the Labour Force at week No. 5						
	Week Number							Week Number						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
\$20-29—present.....	—	17	34	51	68	85	102	—	17	34	51	76	101	126
—proposed.....	—	—	17	34	51	68	85	—	—	17	34	76	101	126
30- 39—present.....	—	21	42	63	84	105	126	—	21	42	63	98	133	168
—proposed.....	—	—	23	46	69	92	115	—	—	23	46	103	138	175
40- 49—present.....	—	25	50	75	100	125	150	—	25	50	75	120	165	210
—proposed.....	—	—	30	60	90	120	150	—	—	30	60	135	180	225
50- 59—present.....	—	29	58	87	116	145	174	—	29	58	87	142	197	252
—proposed.....	—	—	37	74	111	148	185	—	—	37	74	165	221	276
60- 69—present.....	—	33	66	99	132	165	198	—	33	66	99	164	229	294
—proposed.....	—	—	43	86	129	172	215	—	—	43	86	194	259	324
70- 79—present.....	—	38	76	114	152	190	228	—	38	76	114	189	264	339
—proposed.....	—	—	50	100	150	200	250	—	—	50	100	225	300	375
80- 89—present.....	—	43	86	129	172	215	258	—	43	86	129	214	299	384
—proposed.....	—	—	57	114	171	238	295	—	—	57	114	256	341	426
90- 99—present.....	—	48	96	144	192	240	288	—	48	96	144	239	334	429
—proposed.....	—	—	63	126	189	252	315	—	—	63	126	284	379	474
100-109—present.....	—	53	106	159	212	265	318	—	53	106	159	264	369	474
—proposed.....	—	—	70	140	210	280	350	—	—	70	140	315	420	525

(1) The mid point of the earning range only considered.

(2) Numbers are rounded to the nearest dollar and no income tax deduction taken into account.



Compte tenu de ces données, il est évident que le Livre blanc a raison de préconiser un taux de prestations de 66½ p. 100.

En outre, il est possible de fournir assez de preuves indiquant que, devant la persistance du chômage, certaines dépenses que l'on pouvait reporter deviennent inévitables. A priori, ces faits sont en faveur d'une augmentation des taux de prestations, en particulier pour les travailleurs ayant des personnes à charge. C'est ce qui semble expliquer l'augmentation à 15 p. 100 du taux de prestations dans la troisième phase, c'est-à-dire après une période de chômage variant de 18 à 25 semaines. Comme l'expliquent les représentants de la CAC dans leur exposé sur les caractéristiques d'auto-adaptation du système, ces pourcentages seront soumis à un plafond de \$100 qui pourrait être rajusté tous les ans en fonction d'une moyenne mobile du «revenu annuel moyen».

Il s'ensuit donc que les arguments présentés en faveur des taux de prestations proposés sont solidement étayés.

En fait, si l'on se rappelle que ces prestations sont impossibles, le taux réel des prestations perçues variera entre 66½ p. 100 pour un revenu peu élevé, et moins de 55 p. 100 pour les revenus les plus élevés. Le taux réel des prestations est donc conforme aux points de vue exprimés par nombre de témoins. Le Comité craint cependant qu'au cours des quatorze premières semaines, le taux des prestations ne soit pas suffisamment élevé pour que certains requérants dont le revenu est peu élevé puissent faire face à leurs dépenses inévitables. Ces personnes, si elles ont le malheur de ne pas trouver d'emploi très rapidement, se trouveront sans doute aux prises avec de grave difficultés.

On peut illustrer ce problème par un examen du montant de prestations que recevrait aujourd'hui un requérant ayant des personnes à charge et la situation dans laquelle il se trouverait par suite de l'application des propositions du Livre blanc.

PRESTATIONS CUMULATIVES PENDANT LES SEPT PREMIÈRES SEMAINES POUR  
UN REQUÉRANT QUI A DES PERSONNES À CHARGE EN VERTU DU RÉGIME ACTUEL  
ET DU RÉGIME PROPOSÉ, ET SELON DEUX HYPOTHÈSES

Échelle des gains	Aucun revenu du travail							Réintégré dans la population active à la 5 <sup>e</sup> semaine						
	nombre de semaines							nombre de semaines						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
20- 29—prestations actuelles..	—	17	34	51	68	85	102	—	17	34	51	68	85	102
—proposées.....	—	—	17	34	51	68	85	—	—	17	34	51	68	85
30- 39—prestations actuelles..	—	21	42	63	84	105	126	—	21	42	63	84	105	126
—proposées.....	—	—	23	46	69	92	115	—	—	23	46	69	92	115
40- 49—prestations actuelles..	—	25	50	75	100	125	150	—	25	50	75	100	125	150
—proposées.....	—	—	30	60	90	120	150	—	—	30	60	90	120	150
50- 59—prestations actuelles..	—	29	58	87	116	145	174	—	29	58	87	116	145	174
—proposées.....	—	—	37	74	111	148	185	—	—	37	74	111	148	185
60- 69—prestations actuelles..	—	33	66	99	132	165	198	—	33	66	99	132	165	198
—proposées.....	—	—	43	86	129	172	215	—	—	43	86	129	172	215
70- 79—prestations actuelles..	—	38	76	114	152	190	228	—	38	76	114	152	190	228
—proposées.....	—	—	50	100	150	200	250	—	—	50	100	150	200	250
80- 89—prestations actuelles..	—	43	86	129	172	215	258	—	43	86	129	172	215	258
—proposées.....	—	—	57	114	171	238	295	—	—	57	114	171	238	295
90- 99—prestations actuelles..	—	48	96	144	192	240	288	—	48	96	144	192	240	288
—proposées.....	—	—	63	126	189	252	315	—	—	63	126	189	252	315
100-109—prestations actuelles..	—	53	106	159	212	265	318	—	53	106	159	212	265	318
—proposées.....	—	—	70	140	210	280	350	—	—	70	140	210	280	350



The preceding table indicates that in the case where the claimant with dependents remains unemployed over the entire seven week period and his income is below \$40 per week, the new plan offers less benefit than the present one. However, if he were to get a job at the 5th week, the proposed plan would provide as many benefits for him during the first seven weeks. If the claimant obtained a job at the 3rd or 4th week, the proposed plan would leave him much better off after seven weeks than the present plan—despite the fact that the waiting period would be increased to two weeks.

This illustration draws attention to the particular problem of claimants in the low income range. On the one hand, although their absolute number is small, this group may be said to have a higher percentage of its earnings consumed by non-deferrable expenditures; on the other hand, the increased waiting period may affect them most adversely. Consequently, it would appear crucial to ensure that in the case of those claimants in particular, the link with assistance programs, which may be able to fill any such gap on the basis of a needs test, be established firmly and that it should result in immediate remedial action on behalf of the low income claimant.<sup>20</sup>

(c) With respect to duration of benefits, the White Paper proposals were criticized by some witnesses and in some briefs. In our view, the proposal for a 26-week maximum entitlement rather than the 51-week maximum of the White Paper is based on the view that unemployment insurance caters only to interruptions of earnings, i.e., essentially a short term activity. On the other hand, it has been suggested that the maximum of 51 weeks may be undesirable and that it should be extended.

Both positions find inadequate support in the evidence. The rather flexible duration of benefits as defined by the five UIC phases would be made up of three components: a statutory entitlement, an entitlement linked to labour force attachment and an entitlement linked to environmental conditions. Very few groups faulted the scheme for attempting to link the duration of these phases with the objective constraints of the job search process (Phase 1), the accumulated merits of the claimants (Phase 2 and 4) and to the national and regional circumstances (Phase 3 and 5). However, the complexity of the scheme generated some concern on the part of witnesses. This has persuaded the Committee that a strong information campaign should be launched so that the useful features of the revised UIC plan will be fully understood by its users.

#### 4. Unemployment Benefits when the Interruption of Earnings is due to Sickness or Pregnancy.

The provision of unemployment insurance benefits to claimants whose interruption of earnings is due to sickness or pregnancy was one of the issues most widely

discussed before the Committee. On the one hand, some witnesses expressed strong opposition to the provision of both types of benefits on the basis that this extension of unemployment insurance would go "well beyond the realm of pure insurance and enter the field of welfare".<sup>20</sup> Another group, while "by no means averse to discussing such a plan within the context of a general security plan" insisted that the pregnancy and sickness proposals should not be "grafted onto an unemployment insurance scheme for the simple and telling reason that these claimants would not be available for work and, to all intents and purposes for the time of their sickness and pregnancy, were out of the labour market". Moreover, this organization maintained "this would violate the Constitution".<sup>21</sup>

There is general acceptance of the view that an interruption of earnings due to sickness or pregnancy presents hardships. Benefits due to sickness and pregnancy exist now in at least 60 countries. These other jurisdictions recognize sickness and pregnancy and consequent income curtailment as a form of economic insecurity—a problem to be met.

The main question appears to be where the need should be met.

A number of those who expressed opposition to the payment of sickness and maternity benefits did not oppose the benefits *per se* as much as the vehicle through which it is proposed these benefits be provided. The view was advanced that such benefits, if they are to be provided, should be made available through some different, welfare-oriented program.

This position may be rooted in a misunderstanding of some of the references in the White Paper. In fact, the White Paper proposed not sickness benefits or maternity benefits but unemployment benefits in the case when Unemployment is due to sickness or maternity. Consequently, these benefits would not be welfare-oriented. They would perform the legitimate function of unemployment insurance; i.e., to deal with interruption of earnings.

One point raised in the Committee hearings dealt with the possible advantages in locating sickness and maternity loss of earnings benefits in a program and/or institution apart from Unemployment Insurance.

In our view, no persuasive arguments were set forth for separate facilities.

It was suggested by some that interruptions of earnings due to sickness and maternity are among the most frequent types of abuse of the present Act. It was alleged that pregnant women and persons who are sick but who are unable to qualify for benefits can only abuse the unemployment insurance fund by mak-

<sup>20</sup> It is important to note that benefit levels would be higher under the new scheme. The difference in cumulative benefits would be due entirely to the longer waiting period. In the second week, no benefits would be paid out by the new scheme. It would therefore take a few weeks for the effects of the higher benefit schedule to manifest themselves.

<sup>20</sup> Canadian Association of Equipment Distributors. See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, Issue No. 5, Appendix A-22, p. 44.

<sup>21</sup> Canadian Chamber of Commerce. See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 30, 1970, Issue No. 18, Appendix A-5, p. 87.

Le tableau ci-dessus indique que si le revenu d'un requérant en chômage ayant des personnes à charge pendant la période de sept semaines est inférieur à \$40 par semaine, le régime proposé est moins avantageux que le régime actuel. Toutefois, s'il obtenait un emploi au cours de la cinquième semaine, ces prestations égalaient celles des sept premières semaines sous le régime envisagé. Si le requérant obtenait un emploi au cours de la troisième ou de la quatrième semaine, le nouveau régime serait plus avantageux que l'ancien après sept semaines, même si la période d'attente était portée à deux semaines.

L'exemple qui précède attire l'attention sur le cas particulier des réclamations présentées par les gagnepetit. D'une part, bien que le nombre en soit limité, les travailleurs voient un pourcentage élevé de leurs revenus absorbés par des dépenses inévitables; d'autre part, l'augmentation de la période d'attente peut les toucher durement. Il est donc extrêmement important de rattacher cette catégorie de requérants à des programmes d'assistance capables de combler un tel vide, à partir d'un examen de leurs besoins, et qu'une action immédiate s'ensuive.<sup>29</sup>

c) Certains témoins ainsi que certains mémoires ont attaqué les propositions du Livre blanc concernant la durée des prestations. A notre avis, le choix d'une période maximum de 26 semaines au lieu de 51 semaines comme le voudrait le Livre blanc, est fondé sur l'idée que l'assurance-chômage se propose uniquement de pallier les conséquences d'une interruption des gains, autrement dit qu'elle s'applique essentiellement à court terme. D'autre part, on a également signalé que la période maximale de 51 semaines n'est peut-être pas souhaitable et qu'il faudrait la prolonger.

Les faits présentés au Comité n'ont pas mis en évidence le bien-fondé de ces attitudes. La durée assez variable des prestations, telle qu'elle ressort des cinq phases du régime, repose sur trois éléments: un droit légal, un droit qui découle de l'appartenance à la population active et un droit qui se rattache aux circonstances du milieu. Très rares sont les groupes qui ont reproché au projet de rattacher la durée de ces phases aux nécessités réelles qu'impose la recherche d'un emploi (phase 1), aux mérites accumulés de chaque requérant (phases 2 et 4) et à la conjoncture nationale et régionale de l'emploi (phases 3 et 5). La complexité du régime a suscité des inquiétudes chez certains témoins. Cette attitude a convaincu le Comité qu'une campagne soutenue d'information sera nécessaire si l'on veut que les intéressés saisissent pleinement les aspects avantageux du nouveau programme.

#### 4. Prestations de chômage dans le cas d'interruption des gains pour cause de grossesse ou de maladie.

L'un des sujets les plus débattus devant le Comité est celui de la disposition relative aux prestations d'assurance-chômage en faveur des requérants dont les gains

ont été interrompus par suite d'une maladie ou d'une grossesse. D'une part, certains témoins se sont fortement opposés à l'existence de ces deux chefs de prestations, alléguant que l'extension de l'assurance-chômage, «déborde largement le simple cadre de l'assurance pour s'ingérer dans celui du bien-être».<sup>30</sup> D'autre part, bien que «n'étant absolument pas opposé à ce qu'il y ait des discussions à propos d'un tel régime dans le contexte d'un plan général de sécurité sociale», un autre groupe insiste sur le fait qu'il ne faudrait pas «l'intégrer à un régime d'assurance-chômage pour la raison simple et évidente que les requérants ne seraient pas en mesure de travailler et ne feraient pratiquement plus partie de la population active durant leur maladie ou leur grossesse». Cet organisme affirmait en outre qu'un tel procédé «violerait la Constitution».<sup>31</sup>

Les mémoires n'ont jamais mis en doute la situation éprouvante qu'entraîne pour le travailleur l'interruption des gains par suite de maladie ou de grossesse. Des prestations de ce genre existent déjà dans plus de 60 pays, ce qui prouve suffisamment qu'on a prévu cette contingence et considéré l'interruption du revenu qui en découle, comme une forme d'insécurité économique qui appelle une rectification.

Il s'agit en premier lieu de situer la question dans le cadre structural de l'organisation.

Parmi les opposants aux prestations de maladie et de maternité, certains n'ont pas tant critiqué la mesure en elle-même que le moyen de la véhiculer. Un avantage de cette sorte, s'il fallait le prévoir, s'inscrirait à leur avis dans un tout autre programme, orienté vers le bien-être social.

Cette argumentation repose sur un malentendu d'ordre sémantique imputable à l'imprécision du Livre blanc. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une prestation de maladie ou de maternité, mais bien d'une prestation de chômage au cas où celui-ci est attribuable à la maternité ou à la maladie. En conséquence, cette prestation n'a pas pour objet le bien-être social, mais elle répond aux buts de l'assurance-chômage en elle-même, c'est-à-dire la solution des difficultés qu'entraîne une interruption des gains.

Au cours des séances du Comité, on a discuté des avantages éventuels si les prestations pour cause de maladie ou de maternité étaient confiées à un organisme ou à un programme distinct de celui de l'assurance-chômage.

A notre avis, aucun argument sérieux n'a été avancé pour étayer solidement cette idée.

On a également affirmé que l'abus des réclamations pour cause de maladie et de maternité a constitué l'une des plus fréquentes sources d'abus de la présente loi. Il en serait ainsi parce que les femmes enceintes et les malades n'ont droit à aucune prestation et recourent à l'assurance-chômage au moyen de fausses déclarations

<sup>29</sup> Il convient de noter que les prestations prévues au nouveau régime sont plus élevées. La différence dans le total des bénéfices est entièrement due à l'augmentation de la période d'attente. Aucune prestation n'est payée en vertu du nouveau régime durant la deuxième semaine et il faut plusieurs semaines pour que les prestations plus élevées viennent combler cette différence.

<sup>30</sup> Canadian Association of Equipment Distributors. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 3<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, fascicule n° 5, appendice A-22, p. 44.

<sup>31</sup> Chambre de commerce du Canada. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 30 septembre 1970, fascicule n° 18, appendice A-5, p. 87.



ing false statements about their availability for work. In our view, whether these allegations have any validity explicit recognition of these contingencies and the provisions of benefits tailored to these circumstances are good.

These additional benefits represent an adjustment in the economic security system to recognize the contingencies generated by a world in which women are a large portion of the labour force and in which a major segment of the population has no protection against interruption of earnings due to sickness.

#### 5. Unemployment Benefits for Interruption of Earnings due to Retirement

The case for the provision of unemployment insurance benefits for interruption of earnings due to retirement presents certain difficulties. Indeed, a number of witnesses fully in support of U.I.C. benefits in the case of interruption of earnings by sickness or pregnancy expressed opposition to the provision of the proposed retirement benefits.

While in the main concern in the matter of sickness and pregnancy included interruption of earnings benefits related to a discussion of the type of program and vehicle appropriate for such benefits, the very existence of a valid contingency at the time of retirement was denied by several witnesses and briefs. It was maintained that if a need exists in the transition from work to retirement, it cannot be said to constitute an interruption of earnings.

A number of witnesses also drew attention to the fact that by accepting Canada Pension Plan or Quebec Pension Plan, an early retired person would have access to \$720—while if he did not retire, he would receive as much as \$5,000 in the first year.

#### 6. Claimant Assistance Benefits

The provision of claimant assistance benefits has come under criticism from several witnesses and for a number of reasons. For example, one labour organization expressed "strong reservation about the interviews" because in the past "claimants have been interviewed ostensibly to determine their availability but in fact to find some pretext for disqualification".<sup>32</sup> This line of criticism, however seems to represent an indictment of present procedures rather than reasonable criticism of a proposed claimant assistance program unavailable in the past.

The same critical approach was followed by another organization which stated—"We want reassurance that counselling will not be used to deny benefits to claimants".<sup>33</sup> Others spoke in the same vein. The United Community Services of the Greater Vancouver Area insisted

that the role of "helper" and "fraud detector" cannot be effectively combined.<sup>34</sup>

However, most briefs supported the claim that counselling is needed and that it is essential that UIC make counselling accessible to claimants.

#### 7. Coordination

While the proposal for greater coordination with the Canada Manpower Centres and other Government and Private Services was accorded considerable support, there were some expressions of doubt about the extent to which the goal would be reached. This spirit of scepticism was set forth by one group which criticized "the stress placed on coordination rather than integration between government departments".<sup>35</sup>

#### B. Comments

The proposed structure of benefits is aimed at correcting a major weakness of the present Act which is its restriction of monetary benefits to a limited range of designated causes of interruption of earnings.

The White Paper proposes to cover the entire information-cash-services range of benefits. It offers benefits related to the different types of contingencies. The result is a workable scheme.

Both the duration and the level of benefits and the form in which claimant assistance is proposed received general support. However, the integration of the proposed benefits into a composite whole resulted in some expressions of concern.

Some parts of the proposed system have engendered comments and remarks which suggested anticipated anomalies and incongruities in the functioning of the system.

1. Although co-ordination and integration will determine whether the proposed scheme would be more efficient, the "links with other government services" and other agencies require further clarification.

2. Although the level of benefits would appear to be adequate to cover non-deferrable expenses, a minority segment of the claimant population with very low income may be subjected to some hardship because of the transition. This group is small and economically diversified. It is estimated that the number of claimants with dependents earning less than \$40 per week would be less than 1.5% of the claimants with dependents. Unquestionably these persons need help. In our view it would be better provided by other Government services.

3. Although there was support in many quarters for the phase I benefit, the idea of a lump sum payment generated some concern. The question arose as to whether such a payment should be made in one amount

<sup>32</sup> Canadian Labour Congress. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session 28th Parliament, October 6, 1970. Issue No. 20, Appendix A-11, p. 71.

<sup>33</sup> United Auto Workers. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session 28th Parliament, September 22, 1970. Issue No. 14, Appendix "T", p. 130.

<sup>34</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session 28th Parliament, October 27, 1970. Issue No. 6, Appendix A-38, p. 104.

<sup>35</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session 28th Parliament, October 27, 1970. Issue No. 6, Appendix A-38, p. 105.

prouvant leur disponibilité pour le travail. Le reconnaissance explicite de cette réalité, jointe à des prestations adaptées aux circonstances, est, à notre avis, une mesure heureuse.

Une telle mesure aidera à corriger le système de sécurité économique et à remédier aux contingences d'un monde où la population active comprend un grand nombre de femmes, et où une proportion importante de citoyens ne jouit d'aucune protection contre l'interruption des gains résultant de la maladie.

#### 5. Prestations de chômage dans le cas d'interruption des gains due à la retraite

Les dispositions relatives aux prestations destinées à pallier l'interruption des gains due à la retraite présentent un certain nombre de difficultés. Plusieurs témoins favorables aux prestations de chômage versées en cas de maladie ou de grossesse, se sont opposés à ce que des prestations soient versées en cas de mise à la retraite.

Si l'on ne conteste pas le bien-fondé des deux autres prestations de chômage mais, simplement les modalités de leur application, l'existence même de cette contingence est rejetée dans le cas de mise à la retraite; on a dit que même si la cessation des activités professionnelles au moment où l'individu prend sa retraite pouvait faire problème, on ne saurait le considérer comme une privation de revenu.

Un certain nombre de témoins ont également souligné qu'en choisissant le régime des pensions du Canada ou bien celui du Québec, un travailleur en retraite anticipée toucherait \$720, mais en revanche, s'il poursuivait ses activités professionnelles, il pourrait gagner jusqu'à \$5,000 au cours de la première année.

#### 6. L'aide aux bénéficiaires

Pour diverses raisons plusieurs témoins ont vivement critiqué l'aide aux bénéficiaires. Une organisation représentant les travailleurs a exprimé «de profondes réserves sur les entrevues» auxquelles les chômeurs devront se soumettre car, par le passé, «ces entrevues qui avaient officiellement pour but de déterminer les aptitudes du requérant, servaient en fait à détecter un facteur quelconque de disqualification».<sup>32</sup> Toutefois, ces critiques visent davantage le système actuel que le programme proposé.

Un autre organisme reprend le même argument en déclarant: «Nous voulons être assurés que les services d'orientation ne serviront pas à priver les requérants des prestations auxquelles ils pourraient prétendre».<sup>33</sup> D'autres organismes vont dans le même sens. Les *United Community Services* du grand Vancouver insistent sur

le fait que «l'aide» et la «détection des fraudes» ne peuvent aller de pair.<sup>34</sup>

D'après la plupart des mémoires, l'orientation est nécessaire et la Commission d'assurance-chômage doit en faciliter l'accès aux requérants.

#### 7. Coordination

Bien qu'une rare unanimité se soit faite sur la nécessité d'une plus grande coordination avec les centres de main-d'œuvre et les services gouvernementaux et privés, des doutes se sont élevés quant à la réalisation de cet objectif. Un groupe a notamment critiqué «le fait que l'accent soit davantage placé sur la coordination que sur l'intégration entre les ministères».<sup>35</sup>

#### B. Observations

La structure des prestations qu'on propose vise à corriger une lacune importante de la loi actuelle qui restreint l'octroi de prestations en espèces à certains cas particuliers.

Le Livre blanc propose toute une gamme d'allocations et de services adaptés aux diverses circonstances qui entraînent la privation du revenu. On en arrive ainsi à un plan réalisable.

En outre, la durée, le niveau et la nature des prestations ont reçu un accueil favorable dans l'ensemble. On s'inquiète toutefois de l'intégration de toutes les prestations sous la forme d'un tout composite.

Certaines modalités du régime proposé ont donné lieu à des observations qui ont souligné les anomalies et les aberrations qu'on peut déjà prévoir.

1. Bien que la coordination et l'intégration permettront d'éprouver l'efficacité du régime proposé, il reste à préciser ce que seront les «relations avec les autres services gouvernementaux» et les divers organismes.

2. Le montant des prestations paraît suffisant pour faire face aux dépenses inévitables mais une minorité dont le revenu est très modique pourrait se trouver en difficulté pendant la période de transition. Il s'agit bien entendu d'une minorité dont les revenus sont inégaux. On prévoit que le nombre de requérants ayant des personnes à charge et dont le revenu est inférieur à \$40 par semaine n'atteindra pas 1,5 p. 100 de l'ensemble des requérants ayant des personnes à charge. Il faut indéniablement leur venir en aide. A notre avis certains autres services de l'État seraient plus aptes à le faire.

3. On a généralement fait bon accueil à la phase I du régime bien que l'idée d'un versement global ait provoqué une certaine inquiétude. On s'est alors demandé s'il valait mieux effectuer ce paiement en une seule fois

<sup>32</sup> Congrès du Travail du Canada. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 2<sup>e</sup> Session, 23<sup>e</sup> Législature, 6 octobre 1970, fascicule n° 20, appendice A-11, p. 71.

<sup>33</sup> Syndicat des travailleurs unis de l'automobile. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 2<sup>e</sup> Session, 23<sup>e</sup> Législature, 22 septembre 1970, fascicule n° 14, appendice «T», p. 130.

<sup>34</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 3<sup>e</sup> Session, 23<sup>e</sup> Législature, 27 octobre 1970, fascicule n° 6, appendice A-38, p. 104.

<sup>35</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la 3<sup>e</sup> Session, 23<sup>e</sup> Législature, 27 octobre 1970, fascicule n° 6, appendice A-38, p. 105.



at the beginning of the third week or should be paid automatically in instalments.

4. Although the proposal to attempt to cover all contingencies and causes of interruption of earnings is laudable, it would appear that the payment of benefits to retired workers presents difficulties. However, it would appear that one cannot fairly exclude from the program workers between 65 and 70 who are ready, willing and able to work. In addition, there is some merit for the three week lump sum benefit to help tide over these workers when they retire until the Canada Pension Plan or Quebec Pension Plan payments begin.

5. The claimant assistance program came under some criticism because it did not clearly separate the benefit control function from the counselling function.

### C. RECOMMENDATIONS

In the light of evidence received and examined, the Committee:

1. Endorses the broad outline of the proposed benefit structure with its mix off assistance benefits in addition to the customary monetary benefits. These benefits are to be tailored with respect to their level and duration to meet the statutory rights of individuals, their acquired eligibility and environmental circumstances and further at low earnings levels the benefits in the first few weeks of the claim be no less than an established minimum figure.

2. Recommends that any claimant assistance program be explicitly divorced from any contact with benefit control and that this fact be widely publicized.

3. Recommends that unemployment benefits be paid to persons whose interruption of earnings is due to maternity or illness according to the proposed plan.

4. Recommends that the phase I payment be made in two instalments.

5. Recommends that with regards to workers between 65 and 70 the White Paper Proposals be adopted.

6. Insists that in the case where claimants are clearly unable to meet their non-deferrable expenses with their unemployment benefits, the UIC be asked to direct them to appropriate assistance agencies through a special channel so that action can be taken without any delay.

## CHAPTER VI

### FINANCING

#### A. Main Issues

The financing of an Unemployment Insurance scheme depends on the nature of the economic security it is designed to provide.

The philosophy underlying the proposed plan is that involuntary economic insecurity caused by an interruption of earnings has negative effects on the individual both in his capacity as a consumer and in terms of the satisfaction derived for productive labour. Furthermore unemployment also imposed costs on society as a whole due to the failure to fully utilize the productive capacity of our human resources.

There are some reasons to believe that the employee, the employer and society as a whole would benefit from the provision of greater economic security engendered by the proposed system. It was suggested that the ultimate responsibility for all interruptions of earnings should be that of the government. This view resulted in proposals to finance the Plan out of general revenues. Other approaches have emphasized the need for a greater assumption of responsibility by business enterprises. This view led some to propose a full employer-financed unemployment insurance plan.

At no point was it suggested that Unemployment Insurance be a purely employee-financed plan.

Since benefits are conferred on the employee, the employer and society as a whole, the White Paper philosophy proposes a tripartite responsibility in the financing of a new Unemployment Insurance scheme.

The allocation of the different burdens to the three parties generated some debate before the Committee. These expressions of opinion focussed on two main themes:

1. The White Paper proposes a philosophy and mechanism of financing which crystallizes the scheme as a tripartite arrangement.

The White Paper introduces a division of burden between the parties which is defined by column 6 in Table 1 (reproduced on p. 25). This allocation of burden has been delineated under different assumptions in the booklet, *Facts and Figures*,<sup>80</sup> from which the table on the next page is extracted.

<sup>80</sup> See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970, Issue No. 11, Appendix "M", p. 142.

au début de la troisième semaine ou procéder par versements échelonnés.

4. Bien qu'il soit louable de vouloir pallier toute cause de privation de revenu, le versement d'une allocation aux retraités présente, semble-t-il, certaines difficultés. Il ne serait pas équitable, toutefois, d'exclure du régime, les travailleurs âgés de 65 à 70 ans, qui sont disposés et prêts à travailler et qui le désirent. De plus, la prestation forfaitaire de trois semaines consentie aux travailleurs pour leur permettre de franchir la période qui va de leur mise à la retraite jusqu'à leur admission au Régime de pensions du Canada ou au Régime de pensions du Québec, se justifie dans une certaine mesure.

5. Le programme d'aide aux bénéficiaires a été critiqué dans la mesure où il ne fait pas suffisamment de distinction entre le contrôle des prestations et les fonctions d'orientation et de conseil.

### C. RECOMMANDATIONS

A la lumière des témoignages reçus et étudiés, le Comité

1. appuie dans ses grandes lignes le régime proposé, y compris le programme d'aide qui vient s'ajouter aux prestations normales en espèces. Il y a lieu aujourd'hui d'ajuster ces prestations de manière à ce que leur taux et leur durée soient conformes aux droits légaux des intéressés, à leur admissibilité et à leur situation personnelle, et qu'un taux minimum de prestation soit prévu durant les premières semaines en ce qui concerne les réclamations du gagne-petit;

2. recommande que tout programme d'aide soit nettement dissocié de n'importe quel mécanisme de contrôle des prestations et que cette particularité soit connue de tous;

3. recommande que les prestations de chômage soient versées à toute personne privée de son revenu à la suite d'une maternité ou d'une maladie, conformément au régime proposé;

4. recommande que les prestations de la première phase soient versées en deux fois;

5. recommande d'adopter les propositions du Livre blanc touchant les travailleurs âgés de 65 à 70 ans;

6. insiste pour que la Commission d'assurance-chômage dirige par voie spéciale toute personne dont l'allocation de chômage ne lui permet pas de faire face à ses dépenses inévitables vers des organismes d'assistance sociale qui lui procureront immédiatement l'aide dont elle a besoin.

## CHAPITRE VI

### FINANCEMENT

#### A. Questions principales

Le financement d'un régime d'assurance-chômage dépend de la sécurité économique qu'il a pour but d'assurer.

Le nouveau régime a été conçu pour pallier les conséquences négatives qu'entraînent l'interruption des gains et qui se traduisent non seulement par une diminution du pouvoir d'achat mais par la perte de la satisfaction que procure un travail productif. En outre, le chômage se répercute sur l'ensemble de la société qui en fait les frais dans la mesure où une partie de la population active est inoccupée.

Il y a donc lieu de croire que le travailleur, l'employeur et toute la société bénéficieront de cette sécurité économique que le programme est censé garantir. On a laissé entendre qu'en dernier ressort, c'est le gouvernement qui est responsable de toute perte de revenu. Partant de cette idée, on a proposé de financer le programme à partir du revenu général de l'État. D'autres méthodes accordent une plus grande responsabilité aux entreprises. Certains ont même proposé que le régime soit entièrement financé par les employeurs.

Nul n'a évoqué la possibilité d'un régime entièrement financé par les travailleurs.

Puisque les prestations de chômage profitent aux employés, aux employeurs et à toute la société, le Livre blanc propose un financement tripartite du nouveau régime d'assurance-chômage.

La répartition de cette charge a suscité de nombreuses discussions au sein du Comité. Elles ont porté sur deux thèmes principaux:

1. Le Livre blanc propose une théorie et une méthode de financement qui donnent au programme un caractère définitif d'entente tripartite.

Le Livre blanc répartit les charges entre les trois parties comme en témoigne la colonne 6 du tableau 1 (voir p. 26). Ce partage a été établi à partir de constatations diverses dont fait état la brochure intitulée *Des Faits et des Chiffres*<sup>30</sup> d'où est tiré le tableau suivant.

<sup>30</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages*, 2<sup>e</sup> Session, 28<sup>e</sup> Législature, 17 septembre 1970, fascicule n° 11, appendice «M», p. 142.

TABLE 2  
ESTIMATED CONTRIBUTIONS IN 1972 WITH PROPOSED PLAN  
AT VARIOUS UNEMPLOYMENT RATES

(\$ millions)

(See notes)

Unemployment Rate %	Government		Employees (1)		Employers (1)						Total (4) (5)
					No Experience Rating (2)		Mature Plan (3)				
							Private		Public		
3.5	30	4%	285	40%	297	103	324	45%	76	11%	715
4.0	50		299		311	109	340		80		769
4.5	116	14%	299	36%	311	109	340	41%	80	10%	835
5.0	192		299		311	109	340		80		911
5.5	253	26%	299	31%	311	109	340	35%	80	8%	972
6.0	308		299		311	109	340		80		1,027
6.5	369	34%	299	28%	311	109	340	31%	80	7%	1,088
7.0	433		299		311	109	340		80		1,152

NOTES: 1. Employee-employer costs include \$71 M for administration.

2. Contributions shown are those where experience rating has not yet taken effect.

3. Contributions shown are as if plan had been in effect for many years with full experience rating.

4. Above estimates are at full rates. Preferential rates for new entrants will reduce contributions paid as shown on Page 8.

5. 1972 base year-contributions estimated to cover costs. Rates adjusted thereafter by 3-year moving average two years in arrears.

6. Percentage added to the original table.

The government contribution is variable and linked to the unemployment rate; the employee contribution is the same regardless of his employer, but adjusted annually; depending on the level of benefits paid, however, the employees' share declines with the rise of the unemployment rate; the employers' contribution will vary from firm to firm for large units and it will constitute a declining share of the burden as unemployment rises.

2. The White Paper proposes that the contributions of employers be experience rated if they have an annual insured payroll of over \$78,000. For employers with a small establishment, an average rate, lower than the present rate, would be applied at all time. Most of these points were discussed at some length before the Committee.

#### 1. The Structure of Financing

Except for a few briefs which argued that "the government is responsible for all unemployment"<sup>27</sup> and conse-

quently recommended that the employees should carry no burden or that the whole plan should be financed through general revenue, there was general consensus that the UI plan is de facto, a tripartite one. This does not mean, however, that there was accord with respect to the relative burden proposed for each sector. Some, like the National House Builders' Association argued for retaining the 50-50-20 formula, which is 41⅓% for the employers and employees and 16⅓% for the Government; others suggested the government assume a larger and "more stable" share of the burden. A number of witnesses expressed misunderstanding about the exact role of the government in Phase 4 of the proposed plan. In fact, the government pays for all of Phase 4.

Over and beyond the variability of shares, allocated to the three sectors, one must note some shift of burden from the Government to the employers and employees at full employment levels. While the present scheme allocates 41⅓% of the burden to fall equally on employees and employers, and 16⅓% on Government, the new proposal at maturity would, at a 3.5% unemployment rate, allocate 56% of the burden to employers, 40% to employees and 4% will be retained by the Government. At higher

<sup>27</sup> United Auto Workers. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 22, 1970, Issues No. 14, Appendix "T", p. 119.



TABLEAU 2  
MONTANT ESTIMATIF DES COTISATIONS EN 1972, D'APRÈS LE RÉGIME  
PROPOSÉ ET SELON DIVERS TAUX DE CHÔMAGE  
(en millions de dollars)  
(Voir les nota)

Taux de chômage	État		Employés (1)		Employeurs (1)						Total (4)(5)
					Aucune tarification fondée sur l'expérience (2)		Régime intégralement appliqué (3)				
							Secteur privé	Secteur public	Secteur privé	Secteur public	
3.5	30	4%	285	40%	297	103	324	45%	76	11%	715
4.0	50		299		311	109	340		80		769
4.5	116	14%	299	36%	311	109	340	41%	80	10%	835
5.0	192		299		311	109	340		80		911
5.5	253	26%	299	31%	311	109	340	35%	80	8%	972
6.0	308		299		311	109	340		80		1,027
6.5	369	34%	299	28%	311	109	340	31%	80	7%	1,088
7.0	433		299		311	109	340		80		1,152

- NOTA: 1. Les frais à la charge des employés et des employeurs comprennent les frais d'administration qui s'élèvent à 71 millions de dollars.  
2. Les cotisations indiquées sont celles où la tarification fondée sur l'expérience n'a pas encore été appliquée.  
3. Les cotisations indiquées tiennent compte d'une tarification intégrale fondée sur l'expérience et appliquée depuis de nombreuses années.  
4. Les estimations sont fondées sur le taux intégral. Le taux spécial applicable aux nouveaux assujettis réduira les cotisations versées, ainsi qu'on le voit à la page 8.  
5. Pour l'année de base 1972, on prévoit que les cotisations suffiront à payer les frais. Les taux seront rectifiés par après selon la moyenne mobile triennale décalée de deux ans.

La participation de l'État varie en même temps que le taux du chômage; celle des travailleurs est toujours identique quel que soit l'employeur mais elle est sujette à un rajustement annuel; toutefois, la part des travailleurs qui varie en fonction du montant des prestations, diminue si le taux de chômage augmente; la participation de l'employeur varie d'une entreprise à l'autre dans le cas des grandes entreprises et elle diminue à mesure que le chômage s'accroît.

2. Le Livre blanc propose que les cotisations de l'employeur dépendent de la stabilité d'emploi qu'offre ce dernier pourvu que le montant assuré des salaires annuels versés aux employés soit supérieur à \$78,000. Dans les petites entreprises, on fixera un taux moyen permanent inférieur au taux actuel. La plupart de ces questions ont été assez longuement développées au cours des séances du Comité.

#### 1. Les modalités du financement

A l'exception de quelques mémoires qui attribuaient à l'État la responsabilité totale du chômage<sup>77</sup> et qui

prétendaient que les travailleurs ne devraient donc avoir aucune obligation ou que le programme devrait être entièrement financé à partir du revenu général, on s'est accordé sur la nature tripartite de ce régime d'assurance-chômage. Cela ne signifie cependant pas que l'on soit parvenu à se mettre d'accord sur la répartition des charges qui incombent à chaque groupe. Certains, comme les représentants de l'Association nationale des constructeurs d'habitations, étaient disposés à conserver l'ancienne formule 50-50-20, ce qui représente 41½ p. 100 pour les travailleurs et les employés et 16½ p. 100 pour l'État. D'autres voulaient que la part de l'État soit plus importante et plus «stable». Bon nombre de témoins ont mal compris le rôle exact de l'État au cours de la quatrième phase. En fait, le gouvernement s'en charge entièrement.

Sans parler du caractère variable des charges qui incombent à chacun des trois participants, il faut noter le déplacement relatif qui s'opère du secteur public vers le secteur privé en période de plein emploi. Dans le cadre du régime actuel, 41½ p. 100 des charges sont réparties équitablement entre les travailleurs et l'employeur et 16½ p. 100 incombent à l'État. Dans le cadre du nouveau régime, lorsqu'il sera entièrement appliqué, la part des employeurs sera de 56 p. 100; celle des

<sup>77</sup> Syndicats des travailleurs unis de l'automobile. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 22 septembre 1970, fascicule n° 14, appendice «T» page 119.



levels of unemployment, on the other hand—6.5% for instance—the Government would carry 34%, the employees 28%, and the employers 38%.

This partial shift of the burden to the employers would be unrelated to experience rating. While experience rating would include the distribution of the employers' burden among employers, the shift that we are referring to here has to do with the distribution of the burden among employers, employees and Government.

Some witnesses chose to criticize the lowering of the government share of the burden at full employment.<sup>38</sup> The use of the 4% unemployment figure as the benchmark at which the government's share of the burden increases has not been fully appreciated. Fundamentally, those who criticized this proposed threshold were of the view that government should shoulder a larger share of the burden.

## 2. Experience Rating

The issue of experience rating of the employers' contributions was one of the very keenly discussed questions before the Committee. While the United Electrical, Radio and Machine Workers of America did not object to experience rating,<sup>39</sup> the Canadian Labour Congress found that "experience rating does not commend itself as being either equitable or conducive to more stable employment patterns."<sup>40</sup> and the United Auto Workers argued that the introduction of such a scheme would lead to serious abuses of the employees by the employers in order to avoid high ratings.<sup>41</sup> On the other hand, while the Canadian Chamber of Commerce suggested that "the principle of experience rating is sound",<sup>42</sup> the Canadian Manufacturers' Association argued that experience rating should not be adopted because it "will fall hardest on those companies that are already having difficulty and thus will further hurt the job-creating capacity of Canadian industry".<sup>43</sup>

## B. Comments

Consideration must be given to the fact that the proposed plan of experience rating has nothing to do with the allocation of the financial burden among the government, employers and employees. It is a mechanism to allocate the employers' burden among employers.

<sup>38</sup> Canadian Labour Congress, See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, October 6, 1970, Issue No. 20, Appendix A-11, p. 73.

<sup>39</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 29, 1970, Issue No. 17, p. 87.

<sup>40</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, October 1970, Issue No. 20, Appendix A-11, p. 73.

<sup>41</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 22, 1970, Issue No. 14, Appendix "T", p. 119.

<sup>42</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 30, 1970, Issue No. 18, Appendix A-5, p. 84.

<sup>43</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970, Issue No. 12, Appendix "N", p. 97.

Two alternatives present themselves. (I) The allocation of employer cost could be made on a uniform proportional basis; or (II) it could also be made according to their lay-off patterns. If unemployment constitutes an industrial cost of production borne by society, it can be argued that it should not be the role of an unemployment insurance plan to absorb all such costs thereby reducing the real costs of production in certain industries while increasing them in others.

The present uniform rate amounts to a subsidy to the less stable industries and even more so to the less stable firms within these industries. It is the equivalent, as well, to a tax on the more stable industries, and even more significantly a tax on the most stable firms within the most stable industries. The White Paper proposes experience rating or an alternative allocation of the employers' burden among employers which is a method to allocate the costs where they belong.

This process can be illustrated most vividly by reviewing the situation of the forestry, fishing and trapping industries. If the real cost of producing and marketing are to include certain products (as they should) the social cost engendered by the seasonal patterns of an industry which for example may force labour to be idle in remote areas for part of the year, this situation should reflect itself in prices of their products. Moreover, when a major segment of such production is exported, this amounts to an export subsidy. Such a subsidy may be justified but it is questionable whether the scheme of the Unemployment Insurance should be a vehicle for such a transfer and it is surely not appropriate for the more stable industries to be taxed to pay for such a subsidy.

Comparisons by industry (Table 3) are revealing as to the extent of the difference between benefit payments and contributions. They are a measure of the burden of the costs of production shifted in this indirect way.

If the principle of experience rating is regarded as reasonable, it remains, then, to assess the efficacy of experience rating as an incentive for employers to stabilize their employment patterns, i.e., to reduce the social costs of production. Consideration must also be given to possible side-effects of such a method of financing the employers' contribution.

The White Paper states that only larger employers will be experience rated, i.e., those most able to engage in careful manpower planning and those whose payrolls are large enough for the changes in contribution rates to constitute a significant cost or saving factor. Witnesses who cast doubt on the desirability of experience rating cited the United States experience in support of their views.

employés de 40 p. 100 et celle de l'État de 4 p. 100 pour un taux de chômage de 3.5 p. 100. Lorsque ce dernier sera plus élevé et atteindra 6.5 p. 100 par exemple, la quote-part de l'État s'établira à 34 p. 100, celle des travailleurs à 28 p. 100 et celle des employeurs à 38 p. 100.

Cette participation accrue du secteur privé n'a rien à voir avec la tarification fondée sur l'expérience. Alors que celle-ci influence directement la répartition des charges entre les employeurs, l'accroissement dont il est question ici résulte de la répartition des charges entre les employeurs, les travailleurs et l'État. Certains ont critiqué la diminution de la quote-part de l'État en période de plein emploi<sup>38</sup>. Il s'agit d'une mauvaise appréciation du seuil à partir duquel la part de l'État augmente et qui correspond à un taux de chômage de 4 p. 100. Ceux qui ont critiqué ce chiffre étaient en général favorables à une augmentation de la part incombant à l'État.

## 2. Tarification fondée sur l'expérience

La question de la tarification fondée sur l'expérience, qui détermine les cotisations des employeurs, a également suscité de nombreuses discussions devant le Comité. Alors que les travailleurs de l'électricité (TUAERM) n'ont rien trouvé à opposer au principe de la tarification<sup>39</sup>, le CTC a déclaré que «cette proportionnalité ne s'impose pas comme étant équitable ou propre à favoriser une plus grande stabilité de l'embauche»<sup>40</sup>. Pour leur part, les TUA ont prétendu que l'introduction d'un tel régime conduirait à de sérieux abus envers les employés pour éviter les tarifications élevées<sup>41</sup>. Par contre, alors que la Chambre de commerce du Canada affirmait que «le principe de la tarification est sain»<sup>42</sup>, l'association des manufacturiers canadiens soutenait que ce principe ne devait pas être adopté parce qu'il «frappait durement des sociétés déjà en difficulté et qu'il nuirait ultérieurement à la capacité de l'industrie canadienne de créer des emplois.»<sup>43</sup>

## B. Observations

Un aspect important du problème est de reconnaître que la cote fondée sur l'expérience n'a rien à voir avec la répartition du fardeau financier entre le gouvernement, les employeurs et les employés. Il s'agit simple-

ment d'un mécanisme de répartition du fardeau entre les employeurs.

Deux solutions se présentent. (1) La répartition de ce coût entre les employeurs peut être faite sur une base proportionnelle uniforme; ou (2) elle peut aussi être faite conformément aux systèmes de mise à pied. Si le chômage constitue un coût industriel de production supporté par la société, on pourrait prétendre que ce n'est pas le rôle d'un régime d'assurance-chômage que d'absorber de tels coûts et de réduire ainsi les coûts réels de production dans certaines industries, tout en les augmentant dans d'autres.

Le taux uniforme actuel est, en fait, une subvention aux industries moins stables et, plus encore, aux sociétés les moins stables au sein de ces industries. Il équivaut également à un impôt pour les industries plus stables et, ce qui est plus important encore, à un impôt pour les sociétés les plus stables au sein des industries les plus stables. Le Livre blanc propose la cote fondée sur l'expérience, ou une autre répartition du fardeau des employeurs, ce qui permet de répartir les coûts comme il se doit.

Ce processus est illustré de façon plus vivante en examinant la situation de l'exploitation forestière, de la pêche et du piégeage. Si les coûts réels de production et de mise en marché doivent inclure certains produits (comme cela devrait), les coûts sociaux engendrés par les modèles saisonniers d'une industrie qui, par exemple, force la population active au chômage pendant une partie de l'année dans des secteurs éloignés, devraient se refléter dans les prix de leurs produits. De plus, lorsqu'une partie importante d'une telle production est exportée, cela équivaut à une subvention à l'exploitation. Une telle subvention peut être justifiée, mais il est douteux que la Commission d'assurance-chômage doive devenir le véhicule d'un tel transfert, et il n'est pas convenable que les industries les plus stables paient une telle subvention.

Les comparaisons par industrie (tableau III) nous montrent à quel point les cotisations et les contributions diffèrent. Elles donnent une idée du montant des coûts de production qui passent par cette voie détournée.

Si son principe est considéré comme raisonnable, il reste, par ailleurs, à évaluer l'efficacité de la cote fondée sur l'expérience comme stimulant pour les employeurs, afin de stabiliser leurs normes d'emploi; c'est-à-dire de réduire les coûts sociaux de production. Il faut aussi étudier les effets secondaires d'une telle méthode de financement des contributions des employeurs.

Le Livre blanc déclare que seuls les gros employeurs seront soumis à la cote fondée sur l'expérience, c'est-à-dire ceux qui sont les mieux placés pour planifier sérieusement leur main-d'œuvre et ceux dont la feuille de paie est suffisamment importante pour que les changements dans les taux de contribution constituent un facteur important de coût et d'épargne. Les témoins qui ont voulu semer le doute sur l'avantage de la cote fondée sur l'expérience ont rappelé l'expérience américaine à l'appui de leurs dires.

<sup>38</sup> Congrès du travail du Canada. Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 6 octobre 1970, fascicule n° 20 appendice A-11 p. 73.

<sup>39</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 29 septembre 1970, fascicule n° 17, p. 87.

<sup>40</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 6 octobre 1970, fascicule n° 20, appendice A-11, p. 73.

<sup>41</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 22 septembre 1970, fascicule n° 14, appendice «T», p. 119.

<sup>42</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 30 septembre 1970, fascicule n° 18, appendice A-5, p. 84.

<sup>43</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, 17 septembre 1970, appendice «N», p. 97.

TABLE III<sup>44</sup>  
COMPARISON BY INDUSTRY  
BENEFIT PAYMENTS VS. CONTRIBUTIONS (1968)  
(\$ thousands)

Industry	Benefit payemnts	Contributions	Transfers
Manufacturing.....	119,627	145,543	-25,916
Construction.....	75,922	33,183	42,739
Trade and Commerce.....	53,721	65,057	-11,336
Services.....	52,619	39,864	12,755
Transportation, Communications and Utilities.....	44,836	44,170	666
Forestry, Fishing and Trapping.....	33,897	7,029	26,868
Public Administration.....	20,470	12,859	7,611
Mining and Oil Drilling.....	8,230	10,795	- 2,565
Finance, Insurance, and Real Estate.....	10,030	17,437	- 7,407
Agriculture.....	5,958	2,579	3,379

NOTE: 1. A negative transfer means that the industry is a net contributor to the UIC fund.

2. A positive transfer means that the industry receives a net benefit from the fund.

<sup>44</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*

2nd Session, 28th Parliament, September 17, 1970.

Issue No. 11, Appendix "M", p. 148.

However, substantial differences exist between Unemployment Insurance Plans in Canada and the United States. All Unemployment Insurance plans in the United States are financed totally by the employers. Moreover, in the United States, the UI plans are based on the concept of separate funding for each employer, while in Canada, the proposed experience rating would be limited to larger employers.

The briefs presented a range of possible side-effects to experience rating.

One presentation charged that experience rating would amount to "offering companies an economic inducement to maltreat their employees"<sup>45</sup>. The type of abuses which are feared such as requiring employees to work overtime instead of hiring temporary help, are unlikely to occur. The present cost of overtime work and the existence of fair employment legislation would not render it profitable for an employee to make excessive use of overtime. In the case where unions exist they would be able to provide substantial protection for their members in the event of threatened abuses.

The view that particular industries would be adversely affected because of experience rating was presented. However, as far as possible, the costs of production should be borne at their point of origin. In any case the amount of the cost increases is not likely to be large in view of the fact that Unemployment Insurance contributions would not constitute a significant portion of the total costs of operation.

<sup>45</sup> United Auto Workers. See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 22, 1970, Issue No. 14, Appendix "T", p. 132.

Two additional arguments were presented to the Committee. One was directed to the possibility that an establishment could suffer a number of lay-offs for a specific reason beyond the control of management. The other referred to the difficulty of comparing firms to a national average for the economy and suggested that experience rating be given an industry-base.<sup>46</sup>

The formal argument is answered partly by the proposal which would prevent drastic changes in an employer's rate from year to year. Ratings would be established from year to year over a three-year average. To this extent, a drop in business, for example, in 1974, would not affect the rate until 1976 at a time when business difficulty may have been resolved.

The latter argument is not so easily dealt with. Indeed, the rating of a firm would seem to be more reasonable if based on the industry average instead of a national average. There is no reason why the experience rating system could not be extended: an experience rating of industries defined on the basis of the national average together with an experience rating of firms defined on the basis of the industry average.

Within each industry a general average industry rate could be established based on the specific lay-off experience of that particular industry. In this broad frame work those firms within the industry which have a stable employment pattern, their rate would be allowed to vary downwards and to swing as low as the employee rate. Conversely, for firms within this industry which

<sup>46</sup> Canadian Chamber of Commerce. See, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2nd Session, 28th Parliament, September 30, 1970, Issue No. 18, Appendix A-5, p. 84.



TABLEAU III<sup>44</sup>  
COMPARAISON PAR INDUSTRIE  
PAIEMENTS DE PRESTATIONS—COTISATIONS  
(\$ milliers)

Industrie	Paiements de prestations	Cotisations	Transferts
Fabrication.....	119,627	145,543	-25,916
Construction.....	75,922	33,183	42,739
Commerce et industrie.....	53,721	65,057	-11,336
Services.....	52,619	39,864	12,755
Transports, communications et services d'utilité publique.....	44,836	44,170	666
Exploitation forestière, pêche et piégeage.....	33,897	7,029	26,868
Administration publique.....	20,470	12,859	7,611
Mines et forage pétrolier.....	8,230	10,795	- 2,565
Finance, assurance et immeuble.....	10,030	17,437	- 7,407
Agriculture.....	5,958	2,579	3,379

NOTE: 1. Un transfert négatif signifie que l'industrie fait une contribution nette à la caisse de l'Assurance-chômage.

2. Un transfert positif signifie que l'industrie reçoit de la caisse un profit net.

<sup>44</sup> Voir *Procès-verbaux et témoignages* de la Deuxième Session de la vingt-huitième Législature, Appendice M-148, Fascicule n° 11, le 17 septembre 1970.

Toutefois, il y a des différences importantes entre les régimes d'assurance-chômage canadien et américain. Aux États-Unis, tous les régimes d'assurance-chômage sont financés en totalité par les employeurs. De plus, aux États-Unis, les régimes d'assurance-chômage sont basés sur le principe d'un fonds séparé pour chaque employeur, alors qu'au Canada, le projet du régime de la cote fondée sur l'expérience ne s'adresserait qu'aux gros employeurs.

On trouve dans les mémoires une vaste énumération des répercussions éventuelles de la cote fondée sur l'expérience.

Un mémoire déclare que la cote fondée sur l'expérience équivaut à «offrir aux sociétés un motif économique pour maltraiter leurs employés». <sup>45</sup> Le genre d'abus dont on a fait mention, comme par exemple, d'exiger des employés qu'ils fassent des heures supplémentaires au lieu d'embaucher une aide temporaire, a peu de chances de se produire. Le coût actuel des heures supplémentaires et les lois ouvrières concernant les justes pratiques d'emploi sont telles qu'il ne serait pas profitable, pour un employé, d'utiliser à l'excès les heures supplémentaires. Là où existent des syndicats, toutefois, les membres seront suffisamment protégés s'il y a menace d'abus.

On a émis l'opinion que certaines industries seraient affectées par la tarification fondée sur l'expérience. Toutefois, les coûts de production devraient autant que possible être supportés à la base. De toute façon, l'accroissement des prix ne sera probablement pas important, étant donné que les contributions à l'assurance-chômage ne représenteront pas une grande proportion du coût total des opérations.

On a présenté au comité deux autres arguments. Le premier concerne la possibilité qu'un établissement subisse un certain nombre de mises à pied pour une raison qui échapperait au contrôle de la direction. L'autre invoque la difficulté de comparer les établissements à une moyenne nationale de l'économie et propose que la tarification soit établie selon la branche industrielle. <sup>46</sup>

On a répondu partiellement au premier par une proposition qui empêcherait toute variation importante d'une année à l'autre du taux de l'employeur. Le taux serait fondé sur une moyenne calculée d'après les données des trois années précédentes. De cette manière, une diminution des activités, en 1974 par exemple, n'apparaîtrait dans le taux qu'en 1976 alors que la période difficile serait terminée.

Il est beaucoup plus difficile de répondre au deuxième argument. En fait, la tarification imposée à une entreprise semblerait plus raisonnable si elle était fondée sur la moyenne de la branche industrielle plutôt que sur la moyenne nationale. Mais il n'existe aucune raison de ne pas étendre la portée du système de la tarification fondée sur l'expérience: une tarification des industries fondée sur la moyenne nationale et une tarification de l'entreprise fondée sur une moyenne industrielle.

Dans chaque industrie, on pourrait établir un taux général moyen pour les industries, fondé sur l'expérience particulière des mises à pied de cette industrie. Dans ce cadre général, les sociétés qui, dans une industrie, ont une tendance à la stabilité de l'emploi, verraient leur taux diminuer et s'établir au même bas niveau que le taux de l'employé. Par contre, les sociétés au sein de

<sup>45</sup> Travailleurs unis de l'automobile. Voir *procès-verbaux et témoignages*, Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature, fascicule n° 14, le 22 septembre 1970. Appendice «T», page 132.

<sup>46</sup> Chambre de commerce du Canada. Voir *procès-verbaux et témoignages*, Deuxième Session de la Vingt-huitième Législature. Appendice A-5, page 84, fascicule n° 18, 30 septembre 1970.



have high lay-off patterns, the specific rate for these firms would be allowed to vary over the average industry rate to the same extent as the downward variation.

Since different industries would have different lay-off patterns, the average industry rates would vary widely. Each firm within a given industry would be allowed a rate which could go as low as the employee rate should a high level of employment stability be achieved. Conversely, those firms with unstable employment patterns higher than the industry average would be assigned a higher rate. The rate for specific firms within an industry would not be allowed to vary more upward than downward from the average industry rate.

Because experience rating would not come into effect until 1974, there would be ample opportunity to devise alternate formulae.

The industry rates and the firm rates would be defined as in the original plan on the basis of lay-off patterns.

## RECOMMENDATIONS

C. On the basis of the evidence examined, the Committee

(1) endorses the tripartite principle of financing unemployment insurance.

(2) endorses the proposed method of financing whereby the federal treasury assumes the entire additional cost of the program when the national unemployment rate exceeds 4% or when the regional rate is over 4% and at least 1% over the national rate.

(3) endorses the principle of experience rating in defining the employers' contribution and suggests that an experience rating formula operating both at the industry and the firm level along the lines suggested above be adopted.

## CHAPTER VII

### COORDINATION WITH OTHER AGENCIES

#### A. Main Issues

The briefs presented to the Committee welcomed the declaration of a determination to coordinate the new UIC plan with other programmes. However, there was some expression of scepticism about the likelihood that such coordination would materialize; and, some expression of concern that possible failure might pose to be an impediment to development of a more comprehensive strategy to combat all forms of economic insecurity.

#### B. Comments

1. Coordination is, in part, a matter of assuring coverage where such coverage is not provided by any other programs. This rationale provides a strong incentive in support of unemployment insurance benefits in cases

where interruptions of earnings are due to maternity or sickness.

Coordination is also a matter of smooth interaction among complementary programs. The Claimant Assistance Program should forge a strong link between the UI scheme and the network of manpower policies in Canada. By identifying the causes of interruption of earnings the UI scheme should help to shorten the diagnosis period and to ease the transition period for the claimant. The guidelines to be used in classifying the claimants and in directing them to existing programs would be developed in close liaison with related agencies.

While the White Paper does not dwell at length on the processes of coordination and interaction, there is reason to believe that the new plan could be integrated with programs already in existence. This is in line with the Minister's assurance that "this program has been developed with the complete cooperation of all other government agencies concerned and they have expressed a total willingness to work with the officials of the Commission to see that the spirit of the White Paper is reflected in the operation of the new programs".<sup>47</sup>

2. The coordinated approach referred to above does not constitute an impediment to the development of an improved economic security system. This consideration was a source of concern for many witnesses who expressed their disappointment that the proposed UIC plan could not be considered together with the forthcoming social security White Paper.

It is not for this Committee to comment in detail on the content of the White Paper on Income Security. It can be said, however, that the White Paper on Income Security contains no proposals which would eliminate the need for the reforms proposed in the White Paper on Unemployment Insurance. However, since we live in a society where both social needs and the techniques to deal with them are changing rapidly, a strong argument exists for flexibility and a continuing review of all programs.

As to the possibility of a program of annual guaranteed income rendering the new UI plan obsolete at some future time, this concern is based on a misconception about the purposes of these programs. In our view, these programs would be complementary. Apart from the unlikely probability that the levels of any future guaranteed annual income program were high enough to cover all non-deferrable expenditures, it would remain necessary to provide UI benefits for those members of the labour force experiencing an interruption of earnings.

## RECOMMENDATIONS

C. In the light of the evidence examined, the Committee

1. endorses the pursuit of an integrated approach stressing cooperation and coordination among the different programs proposed by the White Paper.

<sup>47</sup> See *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 28th Parliament, November 3, 1970, Issue No. 8, Appendix A-48, p. 53.

cette industrie dont le taux habituel de mises à pied est élevé, verraient leur taux changer pour le taux industriel moyen de la même façon que dans le cas précédent.

Étant donné que différentes industries auront des normes de mise à pied différentes, les taux industriels moyens varieraient grandement. On accorderait à chaque société d'une industrie donnée un taux qui pourrait être aussi bas que le taux de l'employé si elle obtenait une stabilité d'emploi très élevée. Réciproquement, les sociétés dont le taux d'instabilité de l'emploi est plus élevé que la moyenne industrielle auraient à payer un taux plus élevé. On ne permettrait pas au taux de certaines sociétés dans une industrie de dépasser ou de tomber plus bas que le taux industriel moyen.

Étant donné que la cote fondée sur l'expérience n'entrera pas en vigueur avant 1974, on a encore amplement le temps de trouver d'autres formules.

Les taux des industries et ceux des entreprises seraient établis selon le régime initial compte tenu des fluctuations des normes de licenciements.

## RECOMMANDATIONS

C.—A partir des témoignages qu'il a étudiés, le Comité

(1) appuie le caractère tripartite du principe de financement de l'assurance-chômage.

(2) appuie la méthode de financement proposée en vertu de laquelle le Trésor fédéral se charge de tous les coûts supplémentaires du programme lorsque le taux du chômage national dépasse 4 p. 100 ou lorsque le taux régional est supérieur à 4 p. 100 et d'au moins 1 p. 100 supérieur au taux national.

(3) appuie le principe de la tarification fondée sur l'expérience qui servira à établir la contribution des employeurs mais suggère qu'une formule qui tiendrait compte à la fois de l'industrie et des sociétés selon les modalités suggérées ci-dessus, soit adoptée.

## CHAPITRE VII

### COORDINATION AVEC LES AUTRES ORGANISMES

#### A. Problèmes fondamentaux

Les mémoires présentés au Comité faisaient bon accueil à la déclaration d'intention de coordonner le nouveau régime d'assurance-chômage et les autres programmes. Toutefois, on a exprimé un peu de scepticisme quant à la probabilité qu'une telle coordination puisse se matérialiser; on s'est inquiété également de ce qu'une faillite éventuelle pourrait constituer une pierre d'achoppement à cette stratégie d'ensemble pour lutter contre toutes les formes d'insécurité économique.

#### B. Observations

1. La coordination revient, en partie, à assurer une protection quand aucun autre programme ne la fournit. Ce motif est un excellent stimulant au profit des presta-

tions d'assurance-chômage dans les cas où l'interruption des gains est causée par la maternité ou la maladie.

La coordination est également une question de réciprocité harmonieuse entre les programmes complémentaires. Le programme d'aide au requérant devrait établir un lien solide entre le régime d'assurance-chômage et le réseau des politiques de main-d'œuvre au Canada. En identifiant les causes d'interruption des gains, le régime d'assurance-chômage devrait permettre de raccourcir la période de diagnostic et de faciliter la période de transition du requérant. Il peut supposer que la ligne de conduite utilisée pour classer les requérants et les diriger vers les programmes existants pourrait résulter de rapports étroits avec les organismes connexes.

Même si le Livre blanc n'étudie pas en profondeur ces processus de coordination et de réciprocité, il y a lieu de croire que ce nouveau régime pourrait être intégré aux programmes déjà existants. Ce régime correspond à ce que déclarait le Ministre: «ce programme a été élaboré avec l'entière collaboration de tous les autres organismes intéressés du gouvernement et...ils ont exprimé leur volonté de travailler avec les représentants de la Commission pour la mise en opération des nouveaux programmes».<sup>47</sup>

2. La coordination dont nous avons parlé précédemment ne constitue pas une pierre d'achoppement sur la voie conduisant à un meilleur régime de sécurité économique. La question a préoccupé bon nombre de témoins qui se sont dits déçus du fait que le régime d'assurance-chômage proposé et celui de la sécurité sociale qui découlera du Livre blanc attendu incessamment ne puissent être étudiés concurremment.

Il n'appartient pas au comité de formuler des commentaires au sujet du Livre blanc sur la sécurité sociale. On peut dire, toutefois, que le Livre blanc sur la sécurité sociale ne contient pas de propositions qui élimineraient le besoin des réformes proposées par le Livre blanc sur l'assurance-chômage. Cependant, puisque nous vivons dans une société où les besoins sociaux et les mécanismes pour y faire face évoluent rapidement, des arguments sérieux militent en faveur de la souplesse et de la révision périodique de tous les programmes.

Quant à l'idée émise de temps à autre qu'une politique de revenu annuel garanti puisse rendre caduque à l'avenir le nouveau régime d'assurance-chômage, elle se fonde sur un malentendu au sujet des objectifs de ces deux régimes. A notre avis, les programmes se complèteraient. Mis à part le cas exceptionnel, fort improbable, où le montant d'un tel revenu annuel garanti couvrirait les dépenses inévitables, il faudrait toujours offrir des prestations d'assurance-chômage aux membres de la population active dont les gains seraient interrompus.

## RECOMMANDATIONS

C.—A la lumière des témoignages étudiés, le Comité:

1. appuie les efforts visant à aborder la proposition sous l'angle et l'intégration et à mettre l'accent sur la coopération et la coordination qui doivent exister entre les différents programmes proposés par le Livre blanc.

<sup>47</sup> Voir *procès-verbaux et témoignages*, Troisième Session de la Vingt-huitième Législature, appendice A-48, page 53, fascicule n° 8, le 3 novembre 1970.

2. urges that an explicit and formalized coordination plan be developed before the new regulations come into operation.

3. encourages the UIC to make the particulars of this coordination and cooperation as explicit and widely known as possible and as soon as possible.

## CHAPTER VIII

### IMPLEMENTATION

There was little opposition voiced to the proposed timetable for implementation. We agree with the observation that a transitional period would be required to phase-in the new mode of financing U.I. to develop the details of the plan in line with the principles expounded in the White Paper.

## CHAPTER IX

### CONCLUSION

The Committee, after a review of the briefs received, and following its hearing and deliberations, makes the following recommendations:

### RECOMMENDATIONS

(1) Endorses the broad approach to problems of economic insecurity presented in the White Paper.

(2) Supports the two basic objectives

(a) coping with the contingency of interruption of earnings and (b) of facilitating reabsorption into productive activity.

(3) Supports the social insurance approach.

(4) Recommends a review of any legislation be undertaken at least every 10 years.

(5) Endorses universal coverage with exclusions only for constitutional or administrative reasons.

(6) Since arguments for both a built-in escalation clause and a regional adjustment factor are convincing if they do not involve excessive administrative costs. We recommend that either a \$25.00 minimum earning-rule to define a bone fide member of the labour force should apply or a minimum earning-rule established as a percentage of the industrial composite of average weekly wages and salaries in each province whichever is lesser.

(7) Endorses the proposed eligibility rules dependent on both individual and environmental circumstances, characterized by lower barriers to entry, a longer waiting period and a greater differentiation of points of entry and routes through the system.

(8) Expresses concern about the difficulties encountered by interested citizens in fully grasping the rationale for this more complex if more adequate structure and recommends that a campaign of information be launched, as soon as legislation is passed, to communicate the logic of the purpose and of the functioning of the new plan to the public.

(9) Recognizes the importance of a balance between individual and environmental factors in defining eligibility.

(10) Endorses the broad outline of the proposed benefit structure with its mix of assistance benefits in addition to the customary monetary benefits. These benefits are to be tailored with respect to their level and duration to meet the statutory rights of individuals, their acquired eligibility and environmental circumstances and further at low earnings levels the benefits in the first few weeks of the claim be no less than an established minimum figure.

(11) Recommends that any claimant assistance program be explicitly divorced from any contact with benefit control and that this fact be widely publicized.

(12) Recommends that unemployment benefits be paid to persons whose interruption of earnings is due to maternity or illness according to the proposed plan.

(13) Recommends that the phase I payment be made in two instalments.

(14) Recommends that with regards to workers between 65 and 70 the White Paper Proposals be adopted.

(15) Insists that in the case where claimants are clearly unable to meet their non-deferrable expenses with their unemployment benefits, the UIC be asked to direct them to appropriate assistance agencies through a special channel so that action can be taken without any delay.

(16) Endorses the tripartite principle of financing unemployment insurance.

(17) Endorses the proposed method of financing whereby the federal treasury assumes the entire additional cost of the program when the national unemployment rate exceeds 4% or when the regional rate is over 4% and at least 1% over the national rate.

(18) Endorses the principle of experience rating in defining the employers' contribution but suggests that experience rating formula operating both at the industry and the firm level along the lines suggested above be adopted.

(19) Endorses the pursuit of an integrated approach stressing cooperation and coordination among the different programs proposed by the White Paper.



2. insiste pour qu'un plan de coordination explicite soit établi avant l'entrée en vigueur des nouveaux règlements.

3. encourage la Commission d'assurance-chômage à établir avec autant de clarté, de publicité et de célérité que possible, les détails de cette coopération et cette coordination.

## CHAPITRE VIII

### VIII—Mise en œuvre

Il n'y a pratiquement pas eu d'opposition aux 7 étapes de la mise en œuvre du régime proposé. Nous sommes d'accord avec l'observation selon laquelle une période transitoire est nécessaire pour l'intégration progressive du nouveau mode de financement de l'assurance-chômage. Elle permettrait à la Commission d'assurance-chômage de perfectionner les rouages du nouveau régime selon les principes exposés dans le Livre blanc.

## CHAPITRE IX

### IX—Conclusion

Le Comité, après examen des mémoires et des témoignages reçus et entendus, fait les recommandations suivantes:

### RECOMMANDATIONS

1. Adopte la façon dont le Livre blanc aborde l'ensemble des questions que soulève l'insécurité économique;

2. Appuie les deux objectifs fondamentaux du régime, à savoir: (a) remédier à la perte du revenu et (b) faciliter la réintégration des chômeurs dans une activité productive;

3. Approuve l'étude du plan sous l'angle de l'assurance sociale; et

4. Recommande une révision décennale de toute législation;

5. Est favorable au principe de l'universalité du champ d'application, sauf si des raisons d'ordre constitutionnel ou administratif justifient des exclusions;

6. En se fondant sur les arguments qui justifient l'insertion de la clause de l'échelle mobile et du facteur de rajustement des disparités régionales, s'ils n'entraînent pas des frais excessifs d'administration, il recommande que le salaire minimum qui sert de base à la définition du travailleur effectif soit fixé à \$25 ou remplacé par un gain minimum égal à un pourcentage du salaire moyen, calculé d'après la moyenne des salaires industriels et des salaires hebdomadaires dans chaque province. Le taux le plus bas s'appliquera;

7. Appuie les critères d'admissibilité qui dépendent à la fois de la situation individuelle et conjoncturelle et qui se caractérisent par des conditions plus souples d'admissibilité, une période d'attente plus longue, différents points d'entrée et diverses voies au sein du régime;

8. S'inquiète des difficultés que bien des citoyens intéressés ont eu pour comprendre pleinement cette structure plus complexe et cependant plus appropriée et il recommande de lancer une campagne d'information dès

que cette proposition aura pris force de loi, d'expliquer au grand public la logique et le fonction de ce nouveau régime;

9. Reconnaît l'importance d'un équilibre entre les facteurs individuels et conjoncturels lorsqu'on définira l'admissibilité;

10. Appuie dans ses grandes lignes le régime proposé, y compris le programme d'aide qui vient s'ajouter aux prestations normales en espèces. Il y a lieu aujourd'hui d'ajuster ces prestations de manière à ce que leur taux et leur durée soient conformes aux droits légaux des intéressés, à leur admissibilité et à leur situation personnelle, et qu'un taux minimum de prestation soit prévu durant les premières semaines en ce qui concerne les réclamations du gagne-petit;

11. Recommande que tout programme d'aide soit nettement dissocié de n'importe quel mécanisme de contrôle des prestations et que cette particularité soit connue de tous;

12. Recommande que les prestations de chômage soient versées à toute personne privée de son revenu à la suite d'une maternité ou d'une maladie, conformément au régime proposé;

13. Recommande que les prestations de la première phase soient versées en deux fois;

14. Recommande d'adopter les propositions du Livre blanc touchant les travailleurs âgés de 65 à 70 ans;

15. Insiste pour que la Commission d'assurance-chômage dirige par voie spéciale toute personne dont l'allocation de chômage ne lui permet pas de faire face à ses dépenses inévitables vers des organismes d'assistance sociale qui lui procureront immédiatement l'aide dont elle a besoin.

16. Appuie le caractère tripartite du principe de financement de l'assurance-chômage;

17. Appuie la méthode de financement proposée en vertu de laquelle le Trésor fédéral se charge de tous les coûts supplémentaires du programme lorsque le taux du chômage national dépasse 4 p. 100 ou lorsque le taux régional est supérieur à 4 p. 100 et d'au moins 1 p. 100 supérieur au taux national.

18. Appuie le principe de la tarification fondée sur l'expérience qui servira à établir la contribution des employeurs mais suggère qu'une formule qui tiendrait compte à la fois de l'industrie et des sociétés selon les modalités suggérées ci-dessus, soit adoptée.

19. Appuie les efforts visant à aborder la proposition sous l'angle de l'intégration et à mettre l'accent sur la coopération et la coordination qui doivent exister entre les différents programmes proposés par le Livre blanc;



(20) Urges that an explicit and formalized coordination plan be developed before the new regulations come into operation.

(21) Encourages the UIC to make the particulars of this coordination and cooperation as explicit and widely known as possible and as soon as possible.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 10 to 20 inclusive of the previous session*) is returned and a copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 9 inclusive of the present session*) is tabled.

Respectfully submitted,  
DAVID WEATHERHEAD,  
Chairman.

#### APPENDIX A

#### LIST OF WITNESSES IN THE ORDER OF THEIR APPEARANCE AND DATES OF APPEARANCE

Thursday, September 17, 1970.

##### *The Canadian Manufacturers Association:*

Mr. R. E. Heneault, Chairman, CMA Committee on Unemployment Insurance and Director of Personnel, Steel Company of Canada Ltd.  
Mr. W. H. Wightman, Manager, CMA, Industrial Relations Department.  
Mr. Lloyd Hensworth, Chairman, CMA, National Industrial Relations Committee and Member of Executive Council.

##### *Canadian School Trustees Association of Canada:*

Mr. C. H. Witney, Executive Director.  
Mr. D. M. Bishop, Executive Assistant.

##### *The Retail Council of Canada:*

Mr. A. J. McKichan, President.  
Mr. Harold Flagal, Director and President of R. A. Beamish Stores Co. Ltd.  
Mr. Stewart D'Arcy, Compensation Manager, T. Eaton Company.  
Mr. J. W. Erwin, Manager, Administration, Retail Council of Canada.

Monday, September 21, 1970

##### *The National House Builders Association:*

Mr. S. E. Johnson, President.  
Mr. W. J. C. Mitchell, National Labour Committee.  
Mr. D. Dyson, President, Douglas Plumbing Co. Ltd., Toronto.  
Mr. Peter Stevens, Director of Provincial Services.

##### *Canadian AirLine Pilots Association:*

Mr. John T. Keenan, General Counsel.  
Mr. John Wright, Captain.  
Mr. Ronald Young, Director of Industrial Relations.

##### *Canadian Railway Labour Association:*

Mr. Peter Carew, Executive Secretary.

Tuesday, September 22, 1970.

##### *The United Auto Workers:*

Mr. Ernest A. Tremblay, Chairman and Financial Secretary-Treasurer.  
Mr. Charles McDonald, Member of Committee, International Representative of Canadian U.A.W.  
Mr. Frank Quinlan, Coordinator, Citizenship and Legislative Department, Canadian Region.  
Mr. Edward Baillargeon, Vice-President, Canadian U.A.W. Council, President, Windsor and District Labour Council.  
Mr. E. Cooper, Financial Secretary-Treasurer, Local 199, U.A.W.

##### *International Association of FireFighters:*

Mr. John Jessop, Director, Canadian Region.  
Mr. B. Bonser, Vice-President.  
Mr. J. R. Bissell, President, Ontario Professional Firefighters Association.

##### *William M. Mercer Ltd.:*

Mr. J. Keith Mark, Vice-President.  
Mr. Jean Sylvestre, Assistant Vice-President.  
Mr. Carson E. Beadle, Vice-President and Director.  
Mr. E. Scott MacLagan, Assistant Vice-President and Manager.

September 23, 1970

##### *Canadian Construction Association:*

Mr. Mark Stein, Immediate Past President, President Magil Construction Ltd., Montreal.  
Mr. C. C. Belden, Chairman, Labour Relations Committee, Vice-President, Employee Relations, Dominion Bridge Company Ltd., Lachine.  
Mr. G. H. Durocher, Director of Labour Relations.  
Mr. E. L. Hartley, National Vice-President, President, Frankel Structural Steel Ltd., Toronto.

##### *National Council of Women:*

Miss S. M. Steadman, First Vice-President, Parliamentary Government Liaison Officer.  
Miss D. Cowan, Industrial Nurse, Personnel Officer.

Monday, September 28, 1970.

##### *Ontario Mining Association:*

Mr. J. A. Pigott, President.  
Mr. R. M. Gilmore, Committee Chairman.  
Mr. E. A. Perry, Executive Director.  
\*Mr. D. F. Grenville,  
\*Mr. D. M. Mason,  
\*Mr. E. R. Mather,  
\*Mr. D. W. Murry,  
\*Mr. N. H. Wedge.  
\* (all members of the Labour Relations Committee)

##### *Communist Party of Canada:*

Mr. Bruce Magnuson, Labour Secretary, Central Executive Committee.  
Mr. Gordon Massie, Party Organizer, Metropolitan Toronto.

20. Insiste pour qu'un plan de coordination explicite soit établi avant l'entrée en vigueur des nouveaux règlements;

21. Encourage la Commission d'assurance-chômage à établir avec autant de clarté, de publicité et de célérité que possible, les détails de cette coopération et cette coordination.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n° 10 à 20 inclusivement de la session précédente*) est retourné et un exemplaire des procès-verbaux et témoignages (*fascicules n° 1 à 9 inclusivement de la présente session*) est déposé.

Respectueusement soumis,  
Le président,  
DAVID WEATHERHEAD.

#### APPENDICE A

#### LISTE DES TÉMOINS PAR ORDRE DE COMPARUTION AVEC DATE DE LA SÉANCE

Le jeudi 17 septembre 1970

##### *Association des manufacturiers canadiens:*

M. R. E. Heneault, président, comité d'étude sur l'assurance-chômage de l'AMC et directeur du personnel de la Steel Company of Canada Limited.  
M. W. H. Wightman, gérant, division des relations industrielles de l'AMC.  
M. Lloyd Hemsworth, président, comité des relations industrielles nationales de l'AMC et membre du conseil d'administration de l'AMC.

##### *Association canadienne des syndicats d'école:*

M. C. H. Witney, directeur exécutif.  
M. D. M. Bishop, adjoint exécutif.

##### *Conseil canadien des marchands détaillants:*

M. A. J. McKichan, président.  
M. Harold Flagal, directeur et président de R.A. Beamish Stores Co. Ltd.  
M. Stewart D'Arcy, directeur de l'indemnisation de la compagnie T. Eaton.  
M. J. W. Erwin, gérant d'administration, Conseil canadien des marchands détaillants.

Le lundi 21 septembre 1970

##### *Association nationale des constructeurs d'habitations:*

M. J. Eric Johnson, président.  
M. W. J. C. Mitchell, Comité national du Travail.  
M. D. Dyson, président, Douglas Plumbing Co. Ltd., Toronto.  
M. Peter Stevens, directeur des services provinciaux.

##### *Association canadienne des pilotes de lignes aériennes:*

M. J. T. Keenan, conseiller juridique.  
M. John Wright, capitaine.  
M. Ronald Young, directeur des relations industrielles.

##### *Association canadienne de la main-d'œuvre des chemins de fer:*

M. Peter Carew, secrétaire exécutif.

Le mardi 22 septembre

##### *Syndicat des travailleurs unis de l'automobile:*

M. Ernest A. Tremblay, président et secrétaire-trésorier.  
M. Charles McDonald, membre du Comité, représentant international des T.U.A. canadiens.  
M. Frank Quinlan, coordonnateur, division de la citoyenneté et des affaires juridiques, région canadienne.  
M. Edward Baillargeon, vice-président, Conseil canadien des travailleurs unis de l'automobile, président du district de Windsor et du Conseil de travail du district.  
M. E. Cooper, secrétaire-trésorier, section locale 199, Syndicat des travailleurs unis de l'automobile.

##### *Association internationale des pompiers:*

M. John Jessop, directeur du Bureau régional canadien.  
M. B. Bonser, vice-président.  
M. J. R. Bisel, président, Ontario Professional Fire Fighters Association.

##### *William M. Mercer Ltd.:*

M. J. Keith Mark, vice-président.  
M. Jean Sylvestre, vice-président adjoint.  
M. Carson E. Beadle, vice-président et directeur.  
M. E. Scott MacLagan, vice-président adjoint et gérant.

Le 23 septembre 1970

##### *Association canadienne de la construction:*

M. Mark Stein, président sortant, président de la Magil Construction Ltd., Montréal.  
M. C. C. Belden, président du Comité des relations de travail, vice-président des relations entre employés, Dominion Bridge Co. Ltd., Lachine.  
M. G. H. Durocher, directeur des relations du travail.  
M. L. L. Hartley, vice-président national, président de la Frankel Structural Steel Ltd., Toronto.

##### *Conseil national des femmes du Canada:*

M<sup>lle</sup> S. M. Steadman, première vice-présidente, agent de liaison avec le gouvernement canadien.  
M<sup>lle</sup> D. Cowan, infirmière industrielle, agent du personnel.

Le lundi 28 septembre 1970

##### *Association minière de l'Ontario:*

M. J. A. Pigott, président.  
M. R. M. Gilmore, président de Comité.  
M. E. A. Parry, directeur exécutif.  
\*M. D. F. Grenville  
\*M. D. M. Mason  
\*M. E. R. Mather  
\*M. D. W. Murry  
\*M. N. H. Wedge

(tous membres du Comité des relations)

##### *Parti communiste du Canada:*

M. Bruce Magnuson, secrétaire au travail, Comité exécutif central.  
M. Gordon Massie, organisateur du parti, Toronto métropolitain.

Tuesday, September 29, 1970.

*Domtar Ltd.:*

Miss T. Metsasalu, Research Analyst, Labour Relations Department.

Mr. J. P. Nicol, Manager, Labour Relations Research.

*Canadian Institute of Temporary Help and Business Services:*

Mr. Clare R. Coupland, General Manager, Office Overload, Toronto.

Mr. W. J. Coke, Vice-President, General Manager, Manpower Services Ltd., Toronto.

Mr. Russell W. Neal, Executive Director.

*United Electrical, Radio and Machine Workers of America:*

Mr. Ross Russell, Director of Organization.

Mr. Pete How, Business Agent, Local 524, Peterborough.

Mr. Frank Crouse, Business Agent, Local 504, Hamilton.

Mr. Bruce Smith, Business Agent, Local 523, Welland.

Mr. Neil Young, Business Agent, Toronto Council of UE-CGE Locals.

Mr. D. Monie, President, Local 531, Trenton.

Mr. Don Weese, National Executive Board.

Mr. V. Bjarnason, Coordinator.

Mr. William Woodbeck, National Representative.

Wednesday, September 30, 1970.

*Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. A. Gordon Archibald, President.

Mr. R. K. Carty, Chairman, Executive Council.

Mr. R. P. Riffin, Chairman, Employee-Employer Relations Committee.

Mr. C. H. Scofield, General Manager.

Mr. W. J. McNally, Manager, Policy Department.

Mr. L. Godden, Member, Employee-Employer Relations Committee.

Dr. G. Letendre, Director.

Mr. F. Brunett, Member, Employee-Employer Relations Committee.

*Canadian Nurses' Association:*

Miss Louise Miner, President.

Dr. Helen K. Mussallem, Executive Director.

Mr. George Hynna, Legal Advisor.

*Mining Association of Canada:*

Mr. John L. Bowers, Managing Director.

Mr. F. C. Burnet, Director, Industrial Relations, International Nickel Co. of Canada.

Mr. R. P. Riffin, Vice-President, Noranda Mines Ltd.

Mr. W. E. Mather, Manager of Industrial Relations, Falconbridge Nickel Mines Ltd.

Thursday, October 1, 1970.

*Fisheries Council of Canada:*

Mr. C. Gordon O'Brien, Manager.

*Railway Association of Canada:*

Mr. R. P. Wilkes, Executive Secretary.

Mr. W. E. McBride, Assistant Vice-President, International relations, C.P.R. Montreal.

Mr. J. C. Anderson, Vice-President, Industrial Relations, C.P.R. Montreal.

Mr. K. L. Crump, Assistant Vice-President, Labour Relations, C.N.R. Montreal.

Mr. A. Clement, Labour Relations Research Officer, C.N.R. Montreal.

Mr. G. G. Shephard, Labour Relations Officer, C.P.R. Montreal.

Mr. R. Birch, Research Analyst, C.N.R. Montreal.

*Canadian Health Insurance Association:*

Mr. J. C. Davidson, President.

Mr. C. G. White, Vice-President.

Mr. R. E. Foster, Managing Director.

Mr. G. M. Watson, Past-President.

Mr. R. W. L. Till, Chairman, Committee on Disability Benefits.

Mr. G. L. Rollerson, Chairman, Statistical Committee.

Mr. R. V. Minck, Associate Actuary, Life Insurance Association of America, New York, U.S.A.

Mr. T. D. Phillip, Manager for Canada Group, The Travelers Insurance Company, Toronto.

Mr. H. I. Mactavish, Group Counsel, Crown Life Insurance Company, Toronto.

Mr. R. R. Rowlands, Executive Assistant.

Tuesday, October 6, 1970.

*Canadian Labour Congress:*

Mr. Jean Beaudry, Executive Vice-President.

Mr. A. Andras, Director, Legislation Department.

Mr. Emile Vallée, Research Associate, United Steel Workers of America.

Tuesday, October 13, 1970.

*Canadian Teachers Federation:*

Mr. Peter Fieger, President.

Mr. Rod Frederick, First Vice-President.

Mr. W. J. Sparks, Second Vice-President.

Brother M. Lapointe, Director.

Mr. G. R. Kirby.

Mr. Norman Goble, Secretary General.

Mr. R. D. Mosher, Deputy Secretary General.

*Canadian Welfare Council:*

Mr. Reuben C. Baetz, Executive Director.

Mr. M. Wheeler, Director of Research and Development.

Mr. J. S. White, Program Director.

Miss Patricia Godfrey, Program Director.



Le mardi 29 septembre 1970

*Compagnie Domtar Limitée:*

M<sup>116</sup> T. Metsasalu, analyste en recherches, division des relations de travail.

M. J. P. Nicol, gérant, recherche en relations de travail.

*Institut canadien des emplois temporaires et des services aux entreprises:*

M. Clare R. Copeland, Toronto.

M. W. J. Coke, vice-président, gérant général, Manpower Services Ltd., Toronto.

M. Russel W. Neal, directeur administratif.

*Travailleurs unis d'Amérique de l'électricité, de la radio et de la machine:*

M. Ross Russell, directeur de l'organisation.

M. Pete How, permanent syndical, poste local 524, Peterborough.

M. Frank Crouse, permanent syndical, poste local 504, Hamilton.

M. Bruce Smith, permanent syndical, poste local 523, Welland.

M. Neil Young, permanent syndical, conseil de Toronto des postes locaux UE-CEG.

M. D. Monie, président, poste local 531.

M. Don Weese, conseil national d'administration, Trenton.

M. V. Bjarnason, Coordonateur.

M. William Woodbeck, représentant national.

Le mercredi 30 septembre 1970

*Chambre de commerce du Canada:*

M. A. Gordon Archibald, président.

M. R. K. Carty, président du Conseil exécutif.

M. R. P. Riggan, président du comité des relations patronales-ouvrières.

M. C. H. Scofield, gérant général.

M. W. J. McNally, gérant de la division des politiques.

M. L. Godden, membre du comité des relations patronales-ouvrières.

M. G. Letendre, directeur.

M. F. Burnett, membre du comité des relations patronales-ouvrières.

*Association des infirmières canadiennes:*

M<sup>116</sup> Louise Miner, présidente.

Docteur Helen K. Mussallem, directeur exécutif.

M. George Hynna, conseiller juridique.

*Association minière du Canada:*

M. John L. Bonus, directeur gérant.

M. F. C. Burnet, directeur des relations industrielles, International Nickel Co. of Canada.

M. R. P. Riggan, vice-président, Noranda Mines Ltd.

M. W. E. Mather, directeur des relations industrielles, Falconbridge Nickel Mines Ltd.

Le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 1970

*Conseil canadien des pêcheries:*

M. C. Gordon O'Brien, gérant.

*Association des chemins de fer du Canada:*

M. R. P. Wilkes, secrétaire exécutif.

M. W. E. McBride, vice-président adjoint, Relations industrielles, C.P., Montréal.

M. J. C. Anderson, vice-président, relations industrielles, C.P., Montréal.

M. K. L. Crump, vice-président adjoint, Relations ouvrières, C.N., Montréal.

que, Association canadienne des hôpitaux.

M. A. Clément, Relations ouvrières, Agent aux recherches, C.N., Montréal.

M. G. G. Shephard, Agent de Relations ouvrières, C.P., Montréal.

M. R. Birch, Analyste en recherches, C.N., Montréal.

*Association canadienne d'assurance-santé:*

M. J. C. Davidson, président.

M. C. G. White, vice-président.

M. R. E. Foster, directeur gérant.

M. G. M. Watson, président sortant.

M. R. W. L. Till, président du Comité des prestations d'invalidité.

M. L. G. Rollerson, président, Comité des statistiques.

M. R. V. Minck, actuaire associé, Life Insurance Association of America, New York (États-Unis).

M. T. D. Phillip, gérant pour le Canada, assurance-groupe, The Travelers Insurance Company, Toronto.

M. H. I. McTavish, conseiller en assurance-groupe, Crown Life Insurance Company, Toronto.

M. R. R. Rowlands, Adjoint administratif.

Le mardi 6 octobre 1970

*Congrès du Travail du Canada:*

M. Jean Beaudry, vice-président exécutif.

M. A. Andras, directeur, service de la Législation.

M. Émile Vallée, Adjoint à la recherche, métallurgistes unis d'Amérique.

Le mardi 13 octobre 1970

*Fédération canadienne des enseignants:*

M. Peter Fieger, président.

M. Rod Fredrick, premier vice-président.

M. W. J. Sparks, deuxième vice-président.

Frère M. Lapointe, directeur.

M. G. R. Kirby.

M. Norman Goble, secrétaire général.

M. R. D. Mosher, secrétaire général adjoint.

*Conseil canadien du Bien-être:*

M. Reuben C. Baetz, directeur exécutif.

M. M. Wheeler, directeur de la recherche et du développement.

M. J. S. White, directeur du programme.

M<sup>116</sup> Patricia Godfrey, directeur du programme.



Wednesday, October 14, 1970.

*Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Mr. L. W. C. S. Barnes, Executive Director.  
Mr. A. Hendry, Director and Chairman of Superannuation and Insurance Committee.  
Mr. Bendel, Legal Officer.

Thursday, October 15, 1970.

*Quebec Employers Council:*

Mr. Charles Perrault, President.  
Mr. R. J. Bédard, Economist.

*The Public Service Alliance of Canada:*

Mr. C. A. Edwards, President.  
Mr. B. Folly, Research Assistant.  
Mr. Jim Shearon, Assistant Director of Public Relations.

*Canadian Hospital Association:*

Mr. B. L. P. Brosseau, Director General.  
Mr. Herman Crewson, Executive Director, Manitoba Hospital Association.  
Mr. Eric Willcocks, Executive Director, Toronto General and Orthopedic Hospital.  
Mr. John Crysler, Head, Research and Statistics, Canadian Hospital Association.

Wednesday, October 21, 1970.

*The Life Underwriters Association of Canada:*

Mr. Robert A. Mitchell, Past Chairman, Board of Directors.  
Mr. Alex W. Lingard, Executive Director.

Thursday, October 22, 1970.

*Johnson, Higgins, Willis Faber Ltd.:*

Mr. S. A. Crouch, Vice-President (Toronto).  
Mr. B. G. Sprawson, Vice-President, J & HWF Equity Corporation Ltd. (Toronto).  
Mr. D. Hipwell, Employee Benefit Plan Consultant (Toronto).

*Quebec Woodworkers Federation (U.C.C.):*

Mr. Lionel Duguay, Secretary General.  
Mr. Louis-Albert Duguay, Secretary (Saguenay-Lac St-Jean).  
Mr. Grégoire Savard, Secretary (Laurentians).

Tuesday, October 27, 1970.

*Confederation of National Trade Unions:*

Mr. Raymond Parent, Secretary General.  
Mr. Yvon Valcin, Economic Adviser.

## APPENDIX B

### LIST OF ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS WHO SUBMITTED BRIEFS IN WRITTEN FORM.

1. Aluminum Company of Canada.
2. Burlington Northern Incorporation.
3. Canadian Association of Equipment Distributors.
4. Canadian Association of Movers.
5. The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association.
6. Canadian Fertilizer Association.
7. Canadian Telephone Employees' Association.
8. Canadian Trucking Association.
9. Mr. C.-E. Dionne, M.P.
10. Employers' Council of British Columbia.
11. F. W. Morneau & Associates Ltd.
12. Honourable W. J. Keough, Minister of Labour, Newfoundland.
13. Mr. John A. Kroeker, Fellow, Society of Actuaries.
14. Ontario Hospital Services Commission.
15. Prince Edward Island Labour-Management Relations Council.
16. Regina Chamber of Commerce.
17. Social and Industrial Welfare Committee Inc., and the St-Jean and District Labour Council.
18. United Community Services of Greater Vancouver Area.
19. Vancouver Board of Trade.
20. Quebec Road Builders and Heavy Construction Association.

## APPENDIX C

### LETTERS COMMENTING ON THE VARIOUS ASPECTS OF THE WHITE PAPER

1. The Canadian Federation of Agriculture.
2. Canadian General Electric Company Ltd.
3. Continental Can Company of Canada Ltd.
4. Cooper, G. A., Vancouver, B.C.
5. Council of the Forest Industry of British Columbia.
6. Dominion Marine Association.
7. Edmonton Chamber of Commerce.
8. Genaire Ltd.
9. Imperial Oil Ltd.
10. John K. Jeglum, Research Scientist Ontario Region.
11. Odd I. Eidsvik, Chartered Accountants.
12. Ontario Rehabilitation Workshop Council.
13. Newfoundland Federation of Fisheries.
14. Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.
15. Prince Rupert Regional Hospital.
16. Hon. D. G. Stewart, Provincial Treasurer, Saskatchewan.
17. Saskatchewan Registered Nurses' Association, Regina, Sask.
18. Ward Leonard of Canada Ltd.

Le mercredi 14 octobre 1970

*Institut professionnel du Service public du Canada:*

- M. L. W. C. S. Barnes, directeur exécutif.
- M. A. Hendry, directeur et président du Comité de la pension de retraite et de l'assurance.
- M. M. Bendel, conseiller juridique.

Le jeudi 15 octobre 1970

*Conseil du patronat du Québec:*

- M. Charles Perrault, président.
- M. Ghislain Dufour, directeur général.
- M. R. J. Bédard, économiste.

*Alliance de la Fonction publique du Canada:*

- M. C. A. Edwards, président.
- M. B. Folly, adjoint à la recherche.
- M. Jim Shearon, directeur adjoint des relations publiques.

*Association canadienne des hôpitaux:*

- M. B. L. P. Brosseau, directeur général.
- M. Herman Crewson, administrateur, Association des hôpitaux du Manitoba.
- M. Eric Willcocks, administrateur, Toronto General and Orthopedic Hospital.
- M. John Crysler, chef des recherches et de la statistique.

Le mercredi 21 octobre 1970

*Association des assureurs-vie du Canada:*

- M. Robert A. Mitchell, ancien président, Conseil d'administration.
- M. Alex W. Lingard, directeur exécutif.

Le jeudi 22 octobre 1970

*Johnson & Higgins Wills Faber Ltée:*

- M. S. A. Crouch, vice-président, (Toronto);
- M. B. G. Sprawson, vice-président, J. & HWF Equity Corporation Limited, (Toronto).
- M. D. Hipwell, Conseiller du régime des prestations des employés (Toronto) Johnson & Higgins.

*De la Fédération des Travailleurs Forestiers du Québec (U.C.C.):*

- M. Lionel Duguay, secrétaire général.
- M. Louis-Albert Duguay, secrétaire (Saguenay-Lac St-Jean).
- M. Grégoire Savard, secrétaire (Laurentides)

Le mardi 27 octobre 1970

*Confédération des syndicats nationaux:*

- M. Raymond Parent, secrétaire général.
- M. Yvon Valcin, conseiller économique.

## APPENDICE B

### LISTE DES ORGANISATIONS ET DES PARTICULIERS QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE ÉCRIT

1. Aluminium du Canada Ltée.
2. Burlington Northern Incorporation.
3. Association canadienne des distributeurs de matériel.
4. Association canadienne des déménageurs.
5. The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association.
6. Canadian Fertilizer Association.
7. Association canadienne des employés de téléphone.
8. Association canadienne du camionnage.
9. M. C.-E. Dionne, député.
10. Conseil des employeurs de la Colombie-Britannique.
11. F.-W. Morneau & Associés Ltée.
12. L'honorable W. J. Keough, ministre du Travail de Terre-Neuve.
13. M. John A. Kroeker, membre de la Société des actuares.
14. Commission des services hospitaliers de l'Ontario.
15. Conseil des relations patrons-ouvriers de l'Île-du-Prince-Édouard.
16. Chambre de Commerce de Regina.
17. United Community Services du Grand Vancouver.
18. Chambre de commerce de Vancouver.
19. Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.

## APPENDICE C

### LETTRES DE COMMENTAIRES SUR LES DIVERS ASPECTS DU LIVRE BLANC

1. Fédération canadienne de l'agriculture.
2. Canadian General Electric Company Ltd.
3. Continental Can Company of Canada Ltd.
4. Cooper, G.A., Vancouver, C.B.
5. Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique.
6. Dominion Marine Association.
7. Chambre de Commerce d'Edmonton.
8. Genaire Ltée.
9. Imperial Oil Ltée.
10. Fédération des pêcheurs de Terre-Neuve.
11. Odd I. Eidsvik; Comptables agréés.
12. Conseil des ateliers de réadaptation de l'Ontario.
13. Outboard Marine Corporation of Canada Ltd.
14. Hôpital régional de Prince Rupert.
15. L'honorable D. G. Stewart, Trésorier provincial de la Saskatchewan.
16. Ward Leonard of Canada Ltd.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, December 3, 1970  
(13)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met, *"in Camera"* at 11.15 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Broadbent, Cullen, Francis, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), MacEwan, McNulty, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Perrault, Portelance, Ryan, Thomas (*Maisonneuve*), Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(16).

*Also present:* Messrs. Hopkins and MacGuigan, M.P.'s.

*In attendance:* Mr. G. Paquet, adviser to the Committee.

The Committee began its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman presented the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure, which was unanimously agreed to.

Subsequently, he presented the Second Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

With debate on the draft report continuing, at 12.30 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3.30 o'clock p.m. this day.

#### AFTERNOON SITTING (14)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met *"in Camera"* at 3.40 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Broadbent, Cullen, Dionne, Francis, Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Perrault, Portelance, Thomas (*Maisonneuve*), Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(14).

*Also present:* Mr. Barrett, M.P.

*In attendance:* Mr. G. Paquet, adviser to the Committee.

The Committee resumed its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

With the debate continuing, at 5.15 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, December 8, 1970.

Tuesday, December 15, 1970.  
(15)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met *in camera*, at 11.15 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Borrie, Caccia, Cullen, Dione, Francis, MacEwan, McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Ryan, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(15).

*Also present:* Mr. Trudeau, M.P.

*In attendance:* Mr. G. Paquet, Adviser to the Committee.

The Committee resumed its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

The Chairman presented the third report of the Subcommittee on Agenda and Procedure, which was unanimously agreed to.

With debate on the draft report continuing, at 12.50 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3.30 o'clock p.m. this day.

#### AFTERNOON SITTING (16)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reconvened *in camera*, at 3.42 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Broadbent, Borrie, Cullen, MacEwan, Murphy, Perrault, Portelance, Ryan, Trudel, Turner (*London East*), Weatherhead—(12).

*Also present:* Mr. Ritchie, M.P.

*In attendance:* Mr. Paquet, Adviser.

The Committee resumed its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

With debate on the draft report continuing, at 5.40 o'clock p.m., the Committee adjourned until 8.00 o'clock p.m. this evening.

#### EVENING SITTING (17)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reassembled *in camera*, at 8.37 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Broadbent, Caccia, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Perrault, Portelance, Robinson, Ryan, Trudel, Turner (*London East*), Weatherhead—(11).

*Also present:* Mr. Ritchie, M.P.

*In attendance:* Mr. G. Paquet, adviser to the Committee.

The Committee resumed its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

With the debate continuing, at 9.45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3.30 o'clock Wednesday, December 16, 1970.



## PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 3 décembre 1970.  
(13)

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration, se réunit à huis clos à 11h15 du matin. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Broadbent, Cullen, Francis, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), MacEwan, McNulty, Muir (*Cap-Breton-The Sydneys*), Perrault, Portelance, Ryan, Thomas (*Maisonneuve*), Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(16).

*Autres députés présents:* MM. Hopkins et MacGuigan.

*Comparaît:* M. G. Paquet, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente le premier rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui est adopté à l'unanimité.

Il présente ensuite le deuxième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

Pendant que le débat sur le projet de rapport se poursuit, à 12h30 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 3h30 cet après-midi.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (14)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à huis clos à 3h40 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Broadbent, Cullen, Dionne, Francis, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Muir (*Cap-Breton-The Sydneys*), Perrault, Portelance, Thomas (*Maisonneuve*), Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(14).

*Autre député présent:* M. Barrett.

*Comparaît:* M. G. Paquet, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Pendant que le débat se poursuit, à 5h15 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'au mardi 8 décembre 1970.

#### Le mardi 15 décembre 1970 (15)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à huis clos, à 11h15 du matin. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Borrie, Caccia, Cullen, Dionne, Francis, MacEwan, McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Ryan, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(15).

*Autre député présent:* M. Trudel.

*Également présent:* M. G. Paquet, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Le président présente le troisième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui est adopté à l'unanimité.

Pendant que le débat sur le projet de rapport se poursuit, à 12h50 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 3h30 de l'après-midi.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (16)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à huis clos, à 3h42 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Broadbent, Borrie, Cullen, MacEwan, Murphy, Perrault, Portelance, Ryan, Trudel, Turner (*London-Est*), Weatherhead—(12).

*Autre député présent:* M. Ritchie.

*Également présent:* M. Paquet, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Pendant que le débat sur le projet de rapport se poursuit, à 5 h 40 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 8 h du soir.

#### SÉANCE DU SOIR (17)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à huis clos, à 8 h 37 du soir. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Broadbent, Caccia, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Perrault, Portelance, Robinson, Ryan, Trudel, Turner (*London-Est*), Weatherhead—(11).

*Autre député présent:* M. Ritchie.

*Également présent:* M. G. Paquet, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Pendant que le débat se poursuit, à 9 h 45 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi, le mercredi 16 décembre 1970.



Wednesday, December 16, 1970.  
(18)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met *in camera*, at 3.43 o'clock p.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Borrie, Broadbent, Cullen, Dionne, McNulty, Murphy, Perrault, Robinson, Turner (*London East*) Weatherhead, Whelan—(12).

*Also present:* Mr. W. Smith (Saint-Jean), M.P.

The Committee resumed its consideration of the draft report to the House concerning the White Paper on Unemployment Insurance.

After further debate thereon, the consideration of the draft report being completed, it was carried on division.

Subsequently, the Committee agreed unanimously that the Chairman report to the House.

On motion of Mr. Borrie,

*Resolved:* That the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes which may be necessary without changing the substance of the draft report to the House on the White Paper on Unemployment Insurance.

On motion of Mr. Borrie,

*Resolved:* That the Committee increase the printing of Issue No. 9 of its Minutes of Proceedings and Evidence to a minimum of 2,000 copies instead of 1,000.

In accordance with a motion passed at its regular meeting held on October 21, 1970, the following are printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association,  
Brief submitted in English and French (See Appendix A-55)

The Canadian Federation of Agriculture,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-56)

Canadian Fertilizer Association,  
Brief submitted in English and French (See Appendix A-57)

Mr. G. A. Cooper, Vancouver,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-58)

Continental Can Company of Canada Limited,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-59)

Imperial Oil Limited,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-60)

Odd I. Eidsvik,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-61)

Ontario Rehabilitation Workshop Council,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-62)

Jr. John J. Jeglum, Ottawa,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-63)

Mr. John Kroeker,  
Brief submitted in English only (See Appendix A-64)

Saskatchewan Registered Nurses' Association,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-65)

The Social and Industrial Welfare Committee Inc., and the St-Jean and District Labour Council,  
Brief submitted in French only (See Appendix A-66)

The Quebec Road Builders and Heavy Construction Association,  
Brief submitted in French only (See Appendix A-67)

Ward Leonard of Canada Ltd.,  
Letter submitted in English only (See Appendix A-68)

At 4.48 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Santosh Sirpaul,  
*Clerk of the Committee.*

Le mercredi 16 décembre 1970  
(18)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit à 3 h 43 de l'après-midi. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Borrie, Broadbent, Cullen, Dionne, McNulty, Murphy, Perrault, Robinson, Turner (*London-Est*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Autre député présent:* M. W. Smith (*Saint-Jean*),

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre concernant le Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Après le débat, l'étude du projet de rapport terminée, celui-ci est adopté sur division.

Le Comité convient à l'unanimité que le président fasse rapport à la Chambre.

M. Borrie propose, et il est

*Résolu,*—Que le président soit autorisé à faire les changements typographiques et éditoriaux qui peuvent être nécessaires sans toutefois modifier l'essence du projet de rapport à la Chambre sur le Livre blanc de l'assurance-chômage.

M. Borrie propose, et il est

*Résolu:* Que le Comité augmente l'impression du fascicule n° 9 des procès-verbaux et témoignages à un minimum de 2,000 exemplaires au lieu de 1,000.

Conformément à une motion adoptée lors d'une séance régulière tenue le 21 octobre 1970, les mémoires des organismes suivants soient imprimés en appendices aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.

The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association, mémoire présenté en anglais et en français (Voir appendice A-55).

La Fédération canadienne de l'agriculture, lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-56).

Canadian Fertilizer Association, mémoire présenté en anglais et en français (Voir appendice A-57).

M. G. A. Cooper, Vancouver, lettre reçue en anglais seulement, (Voir appendice A-58).

Continental Can Company of Canada Limited, lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-59).

Imperial Oil Limited, lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-60).

Odd I. Eidsvik, lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-61).

Conseil des ateliers de réadaptation de l'Ontario. Lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-62).

M. John J. Jeglum, Ottawa. Lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-63).

M. John Kroeker, mémoire présenté en anglais seulement (Voir appendice A-64).

Association des infirmières autorisées de la Saskatchewan, lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-65).

Comité de bien-être social et industriel incorporé et le Conseil du travail de Saint-Jean et district, mémoire présenté en français seulement (Voir appendice A-66).

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, mémoire présenté en français seulement (Voir appendice A-67).

Ward Leonard of Canada Ltd., lettre reçue en anglais seulement (Voir appendice A-68).

A 4 h. 48 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité,*  
Santosh Sirpaul.

## APPENDIX A-55

The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association  
Mr. David Weatherhead,  
House of Commons Committee on  
Manpower and Immigration,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Ontario.

A SUBMISSION ON THE GOVERNMENT WHITE PAPER  
"UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70's"

Dear Sir:

The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association, a list of whose members is attached, represents fabricators across Canada of Awnings, Tents, Sails, Tarpaulins and Camping Goods who collectively accounts for approximately 75 per cent of the total production of such goods in Canada. A number of aspects of the Department of Labour's White Paper on Unemployment Insurance in the '70's are of concern to the association and provoke comment. Since employment patterns are a key to much of the philosophy of the White Paper a brief description of the pattern that exists in this industry will be useful.

The canvas products industry is made up largely of small businesses developing on the skills of design, cutting and fabricating (by sewing or welding) of a wide range of natural and man-made fabrics into major groups of products such as tents, tent trailers, awnings, sails and tarpaulins and a smaller but fast growing group of camping products including boat covers, sleeping robes, bags and lawn chairs. Increasing specialization permits mass production methods to be employed on goods such as tarpaulins and tent trailers, but the marketing of most of the products is highly seasonal with the bulk of the goods marketed in the spring months. These circumstances lead inevitably to a seasonal employment pattern, and, although cutters and sewing machine operators are highly skilled and no one in management wants to let them go in the winter months, the intrinsically seasonal nature of the industry does not permit continuous employment of more than a nucleus of key people.

In our view the White Paper seeks to establish distinct elements of social welfare which we believe to be inappropriate and contrary to the underlying principle of Unemployment Insurance. The Unemployment Insurance Act was established to insure workers against the economic impact of unemployment by providing benefits to those able to work whose employment has been halted through no fault of their own. We find several of the proposals in the White Paper to be beyond the scope of such a plan.

The publication of the White Paper in June of 1970 and the need to have submissions entered by August 31st has seriously restricted the ability of industries such as ours to give sufficient study to the proposals and their possible ramifications. The initial and later reactions to the White Paper on Tax Reform made it abundantly clear just how necessary such lead time and study in

depth are. Consequently we believe further hearings on the White Paper should be undertaken in mid 1971 to allow for realistic assessment of the pros and cons and a statistical analysis so necessary to a cost-effectiveness appraisal of Unemployment Insurance.

Furthermore, there is altogether insufficient data on the costs of the new proposals to enable employers to pass competent judgment on their acceptability. Can we afford all of the proposals or any of them? Without further research and detailed estimates we just do not know. Nor does it appear likely that anyone else does. Under these circumstances the Association must reserve the right to make further submissions not only on the points that will be touched upon in this brief but on any other issues that may prove to be of subsequent concern to the members.

Subject to the above reservations we would draw your attention to the following issues:

## EXPERIENCE RATING

Representatives of the industry have all expressed great concern over the proposal to apply experience rating that will relate the layoff pattern to each establishment to that of all establishments. We find ourselves unalterably opposed to its introduction.

Experience rating under the terms outlined in the White Paper would introduce administrative burdens whose consequence can be staggering. In times of shifting employment patterns brought about by the increasing growth of automation and product obsolescence, this proposal to stabilize employment is unsound and unsupportable by any evidence. Its introduction implies a lack of desire on the part of employers to maintain employment levels as stable as possible when such an attitude is economically unfeasible and ethically unsound. It is product demand, however brought about, that determines employment patterns, not the whims of management.

Furthermore, the basic principle of Unemployment Insurance, its whole 'raison d'être' is a *sharing of risk*. The White Paper states that, for administrative reasons, not every employer can be experience rated. It will only be employed, therefore, on employers with an annual insured payroll of over \$78,000. Surely the anomaly here must be apparent. It is irrational to accept on one hand the principal of risk sharing and in the same document indicate that the risk cannot be fully shared.

In its report on Unemployment Insurance in 1962 the "Gill" Committee was opposed to the introduction of experience rating for a variety of reasons noted on page 142-145 of their report. We find those recommendations for a pooling of risk and a denial of the merits of experience rating to be still sound.

## CONTRIBUTIONS

An analysis of the phasing in of additional benefits outlined in the White Paper indicates employers' contribution may rise substantially to 57 per cent of the cost of the new plan while employees will be 43 per cent.



## APPENDICE A-55

The Canadian Canvas Goods Manufacturers' Association

M. David Weatherhead,  
Comité de la Chambre des Communes  
sur la Main-d'œuvre et l'Immigration,  
Édifices du Parlement,  
Ottawa, Ontario.

SOUSSION SUR LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT CONCERNANT L'ASSURANCE-CHÔMAGE DANS LES ANNÉES 70.

Monsieur,

La Canadian Canvas Goods Manufacturing Association (l'Association Canadienne des fabricants de produits de toiles), dont nous vous donnons ci-joint la liste des membres, représente des fabricants d'auvents, de tentes, de voiles, de bâches et d'articles de camping qui, dans leur ensemble, compte pour environ 75 p. 100 de toute la production de tels articles à travers le Canada. L'Association tient à exprimer son opinion et son souci au sujet d'un certain nombre de points du Livre blanc du Ministère du Travail sur l'assurance-chômage des années 70. Étant donné que le cadre d'emplois est la clé d'une grande partie de la philosophie du Livre blanc, il serait bon de revoir brièvement les faits qui prévalent dans notre industrie.

L'industrie des produits de toiles est formée en grande partie de petites entreprises spécialisées dans l'artisanat comprenant la conception, la coupe et la fabrication (par couture ou soudure) d'une large gamme de tissus naturels et synthétiques les transformant en produits importants tels que tentes, tentes-remorques, auvents, voiles et bâches, ainsi qu'une quantité d'articles de camping plus petits mais qui ont beaucoup de succès, tels que bâches pour bateaux, sacs de couchage, sacs et chaises de jardins. Une spécialisation croissante permet d'utiliser des méthodes de production en série pour des articles tels que les bâches, les tentes-remorques, mais la vente de ces produits est très saisonnière, la grande partie de tels produits étant vendue printemps. Ces conditions tendent naturellement à provoquer des emplois saisonniers et quoique les coupeurs et les mécaniciens sur machines à coudre sont extrêmement spécialisés et personne ne désire les mettre à pied pendant les mois d'hiver, la nature saisonnière de notre industrie ne nous permet pas de maintenir en permanence plus qu'un petit noyau de notre personnel.

A notre avis, le Livre blanc cherche à établir les éléments distincts du bien-être social qui nous semblent inappropriés et contraires aux principes fondamentaux de l'assurance-chômage. La loi sur l'assurance-chômage a été promulguée pour assurer les travailleurs contre les conséquences économiques du chômage en accordant certaines prestations à ceux qui peuvent travailler mais dont l'emploi a été interrompu, interruption dont ils ne sont pas responsables. Nous nous rendons compte que plusieurs des propositions du Livre blanc vont au-delà de la portée de tel plan.

La publication du Livre blanc un juin 1970 et la nécessité qu'il y avait de remettre les soumissions avant le 31 août n'ont pas permis à une industrie comme la nôtre d'étudier suffisamment les propositions et leurs ramifications éventuelles. Les réactions initiales et celles qui ont suivi en ce qui concerne le Livre blanc sur la Réforme Fiscale ont montré à quel point il était nécessaire d'étudier de telles questions en profondeur. Nous sommes

donc convaincus que d'autres audiences sur le Livre blanc devraient avoir lieu vers le milieu de l'année 1971 afin de permettre une évaluation réaliste du pour et du contre ainsi qu'une analyse statistique tellement nécessaire à une expertise des effets du coût de l'assurance-chômage.

En outre, il y a dans l'ensemble, jusqu'à maintenant, un nombre insuffisant de données pour permettre aux employeurs d'évaluer ces propositions. Sommes-nous en mesure de payer pour toutes ces propositions? Sans des recherches plus approfondies et des estimations détaillées, nous n'en savons rien. Il ne semble pas non plus que quelqu'un ait une idée précise à ce sujet. Dans ces circonstances, l'Association se réserve le droit de formuler d'autres soumissions, non seulement sur les points qui seront étudiés dans cette requête, mais sur toutes les autres questions qui pourraient s'avérer cruciales par la suite pour nos membres.

Compte tenu des réserves citées ci-dessus, nous désirons attirer votre attention sur les questions suivantes:

**ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE**

Les représentants de notre industrie ont tous exprimé leur souci au sujet de la proposition s'appliquant à l'évaluation de l'expérience qui établira un rapport entre la mise à pied de chaque établissement et celle effectuée par l'ensemble de tous les établissements. Nous nous opposons fortement à son introduction.

L'évaluation de l'expérience en vertu des termes mentionnés dans le Livre blanc entraînerait des fardeaux administratifs dont la conséquence pourrait être hors de proportion. Au moment du changement du facteur d'emplois par suite de la croissance de l'automatisation et de la désétude des produits, cette proposition de stabiliser l'emploi est illogique et intolérable à tous points de vue. Son introduction entraîne l'absence du désir des employeurs de maintenir des niveaux d'emplois aussi stables que possible quand une telle attitude est économiquement irréalisable et illogique. C'est la demande pour un produit qui détermine le facteur d'emplois et non pas le caprice de la direction.

De plus, le principe fondamental de l'assurance-chômage, sa raison d'être pour ainsi dire, est un *partage des risques*. Le Livre blanc indique que pour des raisons administratives, tous les employés ne pourront pas être évalués en ce qui concerne l'expérience. L'évaluation sera donc utilisée seulement pour les employeurs ayant un total annuel de salaires assurés de plus de \$78,000. A notre avis, l'anomalie d'une telle situation est évidente. Ainsi comment peut-on accepter le principe de la participation des risques et avouer en même temps dans le même document que le risque ne peut pas être entièrement partagé.

Dans son rapport sur l'assurance-chômage en 1962, le comité d'enquête Gill s'opposait à l'introduction de l'évaluation de l'expérience pour nombre de raisons figurant aux pages 142-145 de son rapport. Nous considérons toujours comme logiques ces recommandations de mettre en commun les risques et de refuser l'évaluation de l'expérience.

**COTISATIONS**

Suivant une analyse de l'introduction de prestations supplémentaires mentionnée dans le Livre blanc, les cotisations de l'employeur en vertu du nouveau plan, seront augmentées d'une façon substantielle jusqu'à 57 p. 100 des frais, tandis que les cotisations de l'employé seraient de 43 p. 100.



In our view, there is no reason whatsoever why the employer should be saddled with such a substantial increase in cost and many reasons why they should not. Employers are already paying contributions to insurance and various forms of taxation at levels well above other industrial countries. Since, obviously, such costs ultimately must be passed on to the user, the employer is placed in a still more invidious position particularly when the Federal Government has made it clear that it expects employers to stick to established guide lines on price and income.

To remain equitable, contributions should continue to be assessed on a 50-50 basis between employer and employee.

#### BENEFITS

In proposing to extend benefits to employees with as little as 8 weeks employment, the White Paper goes far beyond common sense business principles.

The White Paper refers to students who have to drop out of school to support families. It says nothing about the students, and there are many thousands, who are employed during the summer for one specific purpose, to acquire money to finance their education. It is surely not the function of the employer, through the Unemployment Insurance Plan, to assist them further. To do so would provide benefits which, in our view, are totally uncalled for.

In most other countries, including the U.S.A., the minimum qualification level for benefits is 20 weeks (based on 104 weeks of employment). We consider the minimum requirement should remain at that level since we very much fear that otherwise the costs of extending this benefit would be staggering and quite insurmountable.

The level of benefits aimed at in the brief, i.e. 66½ per cent rising to 75 per cent, are in our view excessively high.

We see no reason why the level should be anything above that recommended by the Gill Commission, of 60 per cent. There is indeed, no rational explanation of why 66½ per cent was chosen. One has only to compare benefits of many other countries to find that none pays higher than 60 per cent. Canada is not wealthy enough to afford 66½ per cent let alone the 75 per cent level of benefits proposed in later phases of the plan.

Non-returnable lump sum payments equivalent to three weeks benefit after two weeks of unemployment, in our view, are more generous than necessary or desirable.

It is our recommendation that payment of benefits should begin after two weeks but should not include a lump sum payment for it tends to take away the incentive to seek other employment.

Furthermore, to provide a lump sum payment equivalent to five weeks' benefits on retirement is contrary to the government's own announced desire to help the needy, not the greedy. While it may be desirable to provide retiring workers with a nominal lump sum payment in lieu of benefits, the proposed five weeks lump

sum payment could easily be abused and apply an unnecessary burden on the Unemployment Insurance Fund. We suggest it would quickly become normal practice on retirement to forgo application for Canada Pension and Old Age Security benefits to take advantage of the proposed five weeks benefit gift.

In the White Paper it is claimed that administration of benefits will be strengthened by the provision of a minimum of two personal interviews.

In all candor, we fail to see how the major increase in commission personnel to conduct such interviews would be any advantage whatever. One of the significant reasons why the National Employment Service was separated from the Unemployment Insurance Commission, we submit, was to reduce administrative growth and bottlenecks. Now we find the White Paper again proposing to add to the bureaucracy and costs to the plan to an extent that is frightening!

Clearly pregnancy is not entirely an avoidable condition. Unemployment as a result is therefore not properly an eventuality for which the Unemployment Insurance Plan should provide. Recompense, if indeed it is necessary, is more logically a facet of social welfare. Consequently, we are opposed to having any provision under the Act for this condition. Consideration should certainly be deferred, in any event, until the Health and Welfare Department's White Paper is published.

#### ADMINISTRATION

We have observed with increasing concern, evidence of erosion of original provisions set up to safeguard the interests of both employer and employee in the Unemployment Insurance Commission.

The Unemployment Insurance Plan is substantially an employer-employee fund and its administration is consequently of great and continuing concern to both groups. The appointment of Commissioners to represent each of these sectors was a desirable measure and broadly acceptable to both parties. Further, the appointment of a third commissioner as a representative of Canadian citizens to achieve a mediating balance is reasonable. However, it would be far more desirable in our view to rotate the Chairmanship among the three commissioners periodically.

In the past few months we have been made aware of major changes in the administration and policy of the Unemployment Insurance Commission that give us cause for concern.

In assuming the administrative duties of an executive director, the chief commissioner has acquired authority which should be delegated to an Executive Director who should report to the three commissioners as a body. Under the present circumstances, the usefulness and mandate of the employer and employee commissioners is evidently being gradually but surely eliminated. To further arouse our concern, we learned that the recently renewed term of the employers' delegate has been restricted to 18 months, producing the effect with the employee delegate due to retire in 18 months, of bringing

A notre avis, il n'y a aucune raison pour laquelle l'employeur doit être ainsi soumis à une augmentation importante des frais et il existe de nombreuses raisons contre une telle action. Les employeurs paient déjà des cotisations à d'autres formes d'assurances et à diverses sortes de taxes et cela à des niveaux qui se situent bien au-dessus de ceux des autres pays industriels. Étant donné qu'en fin de compte, ces dépenses doivent être passées à l'utilisateur, l'employeur se trouve dans une situation encore plus difficile, surtout depuis que le gouvernement fédéral a indiqué qu'il s'attend à ce que les employeurs se conforment au barème en ce qui concerne les prix et les revenus.

Pour être justes, les cotisations devraient être maintenues sur une base de 50-50 entre employeur et employé.

## PRESTATIONS

En proposant d'accorder des prestations à des employés n'ayant que 8 semaines d'emploi, le Livre blanc va au-delà du simple bon sens.

Le Livre blanc parle des étudiants qui doivent quitter l'école afin de pouvoir venir en aide à leur famille. Par contre, il ne dit rien au sujet des étudiants, et il y en a des milliers, qui sont employés au cours de l'été et qui n'ont qu'un but en tête, celui de payer pour leur éducation. Ce n'est certainement pas la fonction de l'employeur, par l'intermédiaire du plan d'assurance-chômage de les aider davantage. En agissant de même, on fournirait des prestations qui, à notre avis, n'auraient pas leur raison d'être.

Dans la plupart des autres pays, y compris les États-Unis, le niveau minimum des qualifications pour les prestations est de 20 semaines, (en se basant sur 104 semaines d'emploi). Nous considérons que le minimum exigé devrait demeurer au même niveau car, autrement, nous craignons que le coût des prestations atteigne des proportions pratiquement insurmontables.

Le niveau des prestations prévu dans le Livre blanc, c'est-à-dire 66 2/3 p. 100 porté à 75 p. 100 est, à notre avis, excessivement élevé.

Nous ne pouvons pas comprendre pourquoi ce niveau devrait être au-delà des 60 p. 100 recommandés par le comité d'enquête Gill. Il n'y a, en effet, aucune explication valable pourquoi le taux de 66-2/3 p. 100 fut choisi. Il suffit de comparer les prestations de nombreux autres pays pour voir que personne ne paie plus de 60 p. 100. Le Canada n'est certainement pas assez riche pour se permettre un niveau de 66-2/3 p. 100 et encore moins le niveau de 75 p. 100 proposé dans les dernières phases du plan.

Les paiements de sommes forfaitaires non remboursables équivalant à une prestation de trois semaines après deux semaines de chômage sont, à notre avis, plus onéreux que nécessaires ou désirables.

Nous recommandons donc que les prestations commencent après deux semaines mais n'incluent pas une somme forfaitaire qui tende à supprimer le désir de chercher un autre emploi.

En outre, accorder une somme forfaitaire équivalant à cinq semaines de prestations au moment de la retraite, est contraire au désir exprimé par le gouvernement, d'aider ceux dans le besoin et non pas ceux qui sont avides d'argent. Quoiqu'il puisse être opportun de verser aux employés prenant leur retraite une somme forfaitaire au lieu de prestations, certains pourraient abuser de la proposition de verser une somme forfaitaire couvrant

cinq semaines, ce qui imposerait un fardeau inutile sur les fonds de l'assurance-chômage. Nous prétendons que l'habitude serait rapidement prise au moment de la retraite, de remettre à une date ultérieure la demande pour obtenir les prestations du régime de pensions du Canada (ou le Régime de rentes du Québec) et de la pension de la Sécurité de la vieillesse dans le but de bénéficier du cadeau proposé de cinq semaines de prestations.

Dans le Livre blanc, on prétend que l'administration des prestations serait renforcée si l'on exigeait un minimum de deux entretiens particuliers.

En toute candeur, nous ne pouvons pas comprendre comment une augmentation importante du personnel de la commission pour diriger de tels entretiens, présenterait un avantage quelconque. Une des principales raisons pour laquelle le Service national de l'emploi fut séparé de la Commission d'assurance-chômage, était de réduire la paperasserie et les embouteillages bureaucratiques. Le Livre blanc semblerait maintenant proposer à nouveau d'augmenter la paperasserie et des frais dans une proportion inimaginable.

Il est évident que la grossesse n'est pas une situation entièrement inévitable. Il s'ensuit donc que le chômage dû à la grossesse ne soit pas, à proprement parler, une éventualité dont le plan d'assurance-chômage devrait tenir compte. Il semblerait que si une compensation s'avère nécessaire, elle devrait être logiquement fournie par le secteur du bien-être social. En conséquence, nous sommes opposés à ce qu'il y ait dans la loi une clause couvrant une telle situation. La considération de cette question devrait certainement être différée tout au moins jusqu'à ce que le Livre blanc du Ministère de la santé et du bien-être ait été publié.

## ADMINISTRATION

Nous avons observé avec un souci grandissant la suppression progressive des clauses originales qui avaient été établies pour protéger à la fois les employeurs et les employés dans la Commission d'assurance-chômage.

Le plan d'assurance-chômage est, en substance, un fonds de l'employeur et de l'employé et son administration doit donc intéresser ces deux groupes. La nomination de commissaires pour représenter chacun de ces secteurs constituait une mesure importante appuyée par les deux parties. De plus, la nomination d'un troisième commissaire en tant que représentant des citoyens canadiens est une mesure raisonnable. Cependant, il serait, à notre avis, préférable d'accorder la présidence à tour de rôle à l'un des trois commissaires.

Nous avons été, au cours des derniers mois, témoins de changements importants dans l'administration et dans la ligne de conduite de la Commission d'assurance-chômage, et ces changements nous rendent soucieux.

Le commissaire en chef, en assumant la responsabilité des fonctions administratives d'un directeur exécutif, a acquis une autorité qui devrait être déléguée à un directeur exécutif responsable vis-à-vis des trois commissaires agissant en conseil. Dans les circonstances actuelles, la fonction et le mandat de l'employeur et de l'employé sont, de toute évidence, graduellement mais sûrement éliminés. Tout aussi contrariant est le fait que le mandat récemment renouvelé du délégué des employeurs vient d'être limité à 18 mois, si bien que le délégué des employés devant, lui aussi, céder sa place dans 18 mois, les deux mandats viendront à échéance en même temps. Si,



both terms to an end at the same time. If, as is indicated, an advisory committee is to be substituted for the commissioners, we must protest in the strongest of terms.

No Advisory Committee, however well intentioned or qualified, can provide the knowledgeable, articulate representation that the employers' and employees' own appointees provide. Under these circumstances, we request that any contemplated changes be publicly aired so that interested organizations all have a chance to comment more fully.

#### SUMMARY

We have indicated several instances where, in our view, the White Paper goes beyond sound, reasonable measures in expanding the current insurance provisions and benefits. We have no quarrel with the principle that as many as possible of employees in the country should be covered. While we might under certain circumstances accept the need for new benefit provisions, there is insufficient data on which we can base sensible judgment. Taken in conjunction with the need to relate benefits proposed to those under study by the Senate Committee on Poverty and the Department of Health and Welfare, we submit that the proposals aired in the White Paper should be given much more study and not rushed into legislation.

While we appreciate there may be an opportunity to meet with the Committee to discuss these and other connected issues, we trust these views will be carefully considered nevertheless.

Yours truly,

Russell W. Neal,  
Executive Director,  
October 27, 1970.

#### APPENDIX A-56

THE CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE  
111 Sparks Street  
Ottawa 4, Canada  
November 6, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.  
Chairman of the Standing Committee  
on Labour, Manpower & Immigration  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Weatherhead:

May I bring to the attention of your Committee in its study of the White Paper on Unemployment Insurance a point of real concern to farmers who hire short term temporary help and to which no particular reference is made in the White Paper.

To quote from a letter received from Mr. F. N. Magee of the B.C. Interior Vegetable Marketing Board:

"In general this Board is in favour of the principle of broadening the classification of people covered by

Unemployment Insurance and whereas it does not like to see the premium rates advanced it is realistic enough to realize that this is a trend of the times and the coverage cannot be increased without increasing premiums. However this Board is particularly concerned about the coverage of seasonal help on vegetable farms. At the present time persons working for farmers for short periods of time only in any month and earning less than certain amounts, are exempted from the necessity of making premium payments and the farmer employers of these people do not have to make deductions and payments on their behalf. This Board feels very strongly that any move to eliminate these exemptions or to force farmers to make deductions from and payments on behalf of these short term seasonal employees would be a very real hardship and a definite imposition on the farmers in view of the amount of bookkeeping which would be involved for very little real benefit to anyone."

We understand from conversation with the Unemployment Insurance Commission that no final decision has been reached re casual farm employees who earn less than a certain amount or who work for only a short period of time for an individual farmer; and, therefore, for the time being at least the policy of exempting earnings of less than \$250 or from employment of less than 25 days in a year by an employer will be continued.

The Canadian Federation of Agriculture on behalf of its members, feels that it is most important that the decision be made to continue this exemption policy.

Your attention to this point of concern is most appreciated.

Sincerely yours,

David Kirk,  
Executive Secretary.

#### APPENDIX A-57

CANADIAN FERTILIZER ASSOCIATION  
150 Consumers Road, Willowdale, Ontario

Mr. David Weatherhead,  
House of Commons Committee on  
Manpower and Immigration,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Ontario.

A SUBMISSION ON THE GOVERNMENT WHITE PAPER "UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70's"

Dear Sir:

The members of the Canadian Fertilizer Association, a list of whom is attached, have expressed great interest and some concern over principles and provisions incorporated in the Department of Labour's White Paper on "Unemployment Insurance in the 70's". As a result, the Association, representing companies who collectively produce close to 80 per cent of the total Canadian output of fertilizer materials and products valued at approximately \$280 million annually, wish to comment on a number of

comme il est mentionné, un comité consultatif doit remplacer les commissaires, nous nous y opposons d'une façon véhémente.

Aucun comité consultatif, quelles que soient ses bonnes intentions et quelle que soit sa compétence, ne peut fournir la représentation bien informée des délégués nommés par les employeurs et les employés. Dans de telles circonstances, nous demandons que les changements en vue soient présentés publiquement afin que les organismes intéressés aient l'occasion de soumettre leurs commentaires.

#### SOMMAIRE

Nous avons indiqué plusieurs cas où, à notre avis, le Livre blanc dépasse ce cadre de mesures saines et raisonnables en ce qui concerne les clauses actuelles de l'assurance et les prestations. Nous sommes d'accord avec le principe qu'on devrait couvrir le plus grand nombre d'employés possible au Canada. Mais, bien que nous puissions dans certaines circonstances accepter la nécessité d'y apporter de nouvelles clauses de prestations, il n'existe pas suffisamment de données sur lesquelles nous puissions former un jugement raisonnable. Compte tenu des besoins des prestations proposées par rapport à celles actuellement étudiées par le Comité du Sénat sur la pauvreté et le Ministère de la Santé et du Bien-être, nous demandons que les propositions présentées dans le Livre blanc fassent l'objet d'une étude plus approfondie et qu'une législation en ce sens ne soit pas promulguée immédiatement.

Quoique nous apprécierions beaucoup l'occasion de rencontrer le Comité afin de discuter de ces questions et autres questions du même genre, nous espérons que les vues présentées ici recevront toute l'attention qu'elles méritent.

Sincèrement,  
Russell W. Neal,  
Directeur exécutif.  
RWN:BK  
P.J.  
Le 27 octobre 1970.

#### APPENDICE A-56

##### LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE

Monsieur David Weatherhead  
Député de Scarborough-ouest  
Président du Comité permanent  
du Travail, de la Main-d'œuvre  
et de l'Immigration  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
Le 6 novembre 1970

Monsieur,

Permettez-moi, au cours de l'étude du Livre blanc sur l'assurance-chômage, d'attirer l'attention de votre Comité sur une question qui inquiète particulièrement les cultivateurs employant du personnel temporaire à court terme. Il n'en est fait aucune mention dans le Livre blanc.

Voici un extrait d'une lettre que nous a envoyée M. F. N. Magee, de l'*Interior Vegetable Marketing Board* de Colombie-Britannique:

«D'une façon générale, notre commission est d'accord pour élargir les catégories de personnes protégées

par l'assurance-chômage. Bien que nous n'aimions pas beaucoup voir augmenter les primes, nous sommes suffisamment réalistes pour comprendre que c'est là une tendance de notre époque et qu'il est impossible d'accorder une protection supérieure sans les augmenter. Cependant, nous sommes particulièrement inquiets au sujet de la protection des employés saisonniers dans les exploitations légumières. Actuellement, les personnes qui travaillent pour les fermiers pendant de courtes périodes de temps, à n'importe quel moment de l'année, et à un salaire inférieur à un certain montant ne sont pas obligées de verser de primes. D'autre part, les fermiers qui emploient ces gens ne sont pas tenus de faire des retenues ou des versements en leur nom. Nous pensons que toute action ayant pour but d'éliminer ces exemptions ou d'obliger les fermiers à remplir des formules de déductions et à faire des versements au nom de ces employés temporaires pour de courtes périodes entraînerait des difficultés et un fardeau véritable pour les fermiers. Ils seraient, en effet, obligés de faire beaucoup de tenue d'écritures, sans qu'il y ait finalement beaucoup d'avantage pour qui que ce soit.»

D'après les conversations que nous avons eues avec la Commission d'assurance-chômage, aucune décision définitive n'a été prise en ce qui concerne les employés de ferme occasionnels dont le salaire est inférieur à un certain montant et qui ne travaillent que pendant une courte période pour un fermier. C'est pourquoi, nous continuerons pour le moment à appliquer au moins la politique qui consiste à exempter les salaires inférieurs à \$250 ou ceux qui proviennent d'emplois d'une durée inférieure à 25 jours par an chez un employeur.

Au nom de ses membres, la Fédération canadienne de l'agriculture déclare qu'à son avis il est très important de décider le maintien de cette politique d'exemption.

Je vous sais gré d'accorder votre attention à cette question et vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'adjoint exécutif,  
David Kirk

#### APPENDICE A-57

CANADIAN FERTILIZER ASSOCIATION  
150 Consumers Road, Willowdale, Ontario,  
M. David Weatherhead,  
Comité de la Chambre des Communes  
sur la Main-d'œuvre et l'Immigration,  
Édifice du Parlement,  
Ottawa, Ontario.

##### SOUSSION SUR LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT CONCERNANT L'ASSURANCE-CHÔMAGE DANS LES ANNÉES 70

Monsieur,

Les membres de la Canadian Fertilizer Association (Association canadienne des engrais), dont nous vous donnons ci-joint la liste, ont manifesté un vif intérêt et quelque inquiétude en ce qui concerne les principes et les dispositions figurant dans le Livre blanc du Ministère du Travail sur «l'assurance-chômage dans les années 70». Il en résulte que l'Association, représentant des sociétés responsables de près de 80 p. 100 de la production cana-



facets of the White Paper. Since its views are conditioned in part by the market and distribution of its goods, a brief description of the industry may help bring them into clearer focus.

### *The Fertilizer Industry*

The fertilizer industry supplies elements of plant nutrients in three principal forms—nitrogen (N), phosphate (P205) and Potash (K20). Although there are many manufacturing processes, the basic operations are.

A. Manufacture of basic materials, including mining and refining, e.g. ammonium nitrate, urea, diammonium phosphate, muriate of potash and anhydrous ammonia;

B. Secondary manufacturing of materials into multi-nutrient fertilizers including liquid fertilizers, and

C. Distribution and selling the products to agriculture and the lawn and garden markets.

Fertilizers provide an important economic input in agriculture. Consumption has increased rapidly in recent years, doubling in the last decade in physical volume and tripling plant food used, through the higher content of nutrient in fertilizers brought about through industry's improvement in technology.

Domestic market consumption of fertilizers was 2,292,000 tons (rounded) in the 1967/68 fertilizer year ending June 30, 1968, dropping to 1,916,000 tons in the 1968/69 season. Preliminary reports for the 1969/70 year indicate a modest improvement in total sales.

The distribution and sale of fertilizers is a highly seasonal operation with the bulk of the product moved onto the farm in a short period of six to ten weeks in the spring because, on balance, farmers want fertilizer when the land is ready for it. This high degree of seasonality creates major problems for the fertilizer industry. Problems of storage, handling and shortages of transportation equipment result in the uneven use of facilities and, just as important, manpower.

Seasonality requires the industry to gear up for peak loads, which requires part time labour and severe dislocation of normal working hour patterns in production, storage, distribution, application and service areas. The end result is a layoff pattern that, under current conditions, cannot be overcome by management even though strong pressure is being brought to bear on remedial measures such as fall fertilization and new methods of distribution and storage.

### *The White Paper*

In our view, the White Paper, as a whole, seeks to establish changes in the Unemployment Insurance Act which we believe to be contrary to the underlying principle of Unemployment Insurance, which is to provide a fund to insure workers against the economic impact of unemployment. We are not opposed to welfare benefits

necessary to sustain the needy in our modern society. But welfare benefits are not to be confused with unemployment insurance and should be provided through more appropriate legislation. As well the White Paper should not be studied in isolation from other changes in social security which the Government has under study. We refer specifically to the work of the Senate Committee on Poverty and the forthcoming White Paper of the Department of Health and Welfare.

Furthermore without full data on costs how can the fertilizer industry judge whether it can afford any of the White Paper's proposals? Surely some reliable evidence of the anticipated costs should be incorporated in the White Paper or be available separately for examination.

Although unemployment insurance has been under study for the last decade there has been insufficient time and a lack of pertinent statistics on which to base a careful analysis of the specific proposals put forward in the current White Paper. Many of its recommendations are entirely new and novel and should be accorded a more painstaking appraisal. Under these circumstances the Association wishes to reserve the right to make further submissions on aspects of the White Paper that will be dealt with in this brief as well as other issues that may prove to be of subsequent concern to the members.

### *Universal Coverage*

The Association recognizes the need for change in the Unemployment Insurance Act. In its current form it cannot meet the demands and the problems of the seventies. Consequently the main thesis of introducing universal coverage is admirable and we fully concur and support that measure. In addition the elimination of seasonal benefits and the taxation of benefits are desirable measures which we endorse since the net effect would be to reduce abuses and overall costs to the premium payers, industry and labour.

### *Experience Rating*

The Association is deeply concerned over the proposal to apply experience rating as an incentive to create more stable employment patterns. It will not, we submit, significantly reduce unemployment in our industry and, because it will mean higher rates for industries with above average layoff experience, may well be adding a cost burden to these industries in which employment is already tenuous.

Under the terms outlined in the White Paper, experience rating would introduce administrative burdens whose consequence would be substantial. In those states in the U.S.A. where it has been introduced (Texas & California) the cost of employing the measure has risen sharply, and has brought about substantial litigation as these companies with above average layoff patterns resist claims for the sake of improving their position with respect to merit rating. Its application to the fertilizer industry, already subject to seasonal employment stresses and hard pressed by several unprofitable years, could be disastrous.

dienne totale en engrais et autres produits, production estimée approximativement à \$280 millions par an, désire exprimer son opinion sur quelques points du Livre blanc. Étant donné que cette opinion dépend en partie de la situation du marché et de la distribution de ces produits, une brève description du fonctionnement de l'industrie facilitera vraisemblablement l'exposé.

#### *L'industrie des engrais*

L'industrie des engrais fournit des produits nutritifs pour les plantes sous trois formes principales—l'azote (N), le phosphate (P2O5) et la potasse (K2O). Bien que les étapes de la fabrication soient nombreuses, les opérations de base sont:

A. La fabrication des produits de base, y compris l'exploitation des mines et le raffinage, par exemple le nitrate d'ammonium, l'urée, le phosphate di-ammoniaque, le muriate de potassium et l'ammoniaque anhydre.

B. La transformation secondaire des produits en engrais multifertilisants, comprenant les engrais liquides, et

C. La distribution et la vente des produits sur les marchés de l'agriculture, des pelouses et des jardins.

Les engrais représentant un facteur économique important pour l'agriculture, la consommation a augmenté rapidement au cours des dernières années, en doublant de volume au cours de la dernière décennie et en triplant l'utilisation de fertilisants par suite de la plus haute valeur nutritive des engrais provenant des améliorations technologiques apportées par notre industrie.

La consommation du marché domestique en engrais était de 2,292,000 tonnes (chiffre arrondi) pour l'année 1967-68, se terminant le 30 juin 1968. Pendant la saison 1968/69, ce chiffre tombait à 1,916,000 tonnes. Les premiers rapports pour l'année 1969/70 montrent une légère amélioration du chiffre total des ventes.

La distribution et la vente des engrais est une opération avant tout saisonnière. Le gros de la production est en effet livré aux fermes au cours d'une courte période au printemps allant de six à dix semaines parce qu'en fin de compte, les fermiers ne désirent les engrais que lorsque la terre est prête à les recevoir. Ce facteur saisonnier important crée de gros problèmes pour l'industrie des engrais. Des problèmes de stockage, de manutention et de manque de matériel de transport entraînent un emploi déséquilibré des installations qui est aussi important que celui de la main-d'œuvre.

Le travail saisonnier oblige cette industrie à affronter des périodes de production maxima qui nécessitent l'emploi de main-d'œuvre à temps partiel et d'importants bouleversements des horaires normaux de travail dans les domaines de la production, le stockage, la distribution, l'application et les services. Le résultat final se traduit par le licenciement, qui, dans les conditions actuelles ne peut pas être surmonté au niveau de la gestion des entreprises, bien que de fortes pressions soient exercées afin de trouver des solutions de rechange telles que l'engrais d'automne, et des nouvelles méthodes de distribution et de stockage.

#### *Le Livre blanc*

A notre avis, le Livre blanc dans son ensemble, cherche à établir des changements dans la loi sur l'assurance-chômage qui nous semblent opposés au principe fondamental de l'assurance-chômage. Ce principe est de réunir des fonds afin d'assurer les travailleurs contre les consé-

quences économiques du chômage. Nous ne sommes pas opposés aux principes sociaux qui permettent d'aider les nécessiteux dans notre société moderne. Toutefois, les avantages sociaux ne devraient pas être confondus avec l'assurance-chômage et devraient faire l'objet d'une législation plus appropriée. Il en est de même de l'étude du Livre blanc qui ne devrait pas se faire sans tenir compte des autres changements dans la sécurité sociale et qui sont actuellement étudiés par le gouvernement. Nous songeons particulièrement aux travaux du comité sénatorial sur la Pauvreté, et au très prochain Livre blanc du Département de la Santé et du Bien-être.

En plus, comment l'industrie des engrais peut-elle, sans données complètes en ce qui concerne les frais, juger si elle peut supporter les propositions du Livre blanc? Des données précises de l'estimation des coûts, devraient être incorporées au Livre blanc, ou être fournies séparément pour des fins de consultation.

Bien que l'assurance-chômage soit à l'étude depuis les dix dernières années, on n'a pas eu assez de temps et de statistiques de référence à l'appui, pour faire une étude précise des différentes propositions qui figurent dans le Livre blanc. Une grande partie des recommandations sont entièrement nouvelles et auraient dû faire l'objet d'une évaluation plus minutieuse. Étant donné ces circonstances, l'Association désire se réserver le droit de faire de plus amples commentaires sur certains aspects du Livre blanc, et qui font l'objet de la présente soumission, ainsi qu'au sujet d'autres conséquences qui s'avèreraient être d'un intérêt particulier pour ses membres.

#### *Plan universel*

L'Association reconnaît la nécessité d'apporter des changements à la Loi sur l'assurance-chômage. Dans sa forme actuelle, la Loi ne peut répondre aux besoins et faire face aux problèmes des années soixante-dix. Par conséquent, l'idée de base qui consiste à rendre le plan universel est admirable et nous supportons entièrement cette action. En plus, l'élimination des prestations saisonnières et la taxation des prestations sont des mesures que nous approuvons, puisque la conséquence première sera d'éviter les abus et les coûts globaux aux cotisants, l'industrie et la main-d'œuvre.

#### *Évaluation de l'expérience*

L'Association est particulièrement préoccupée en ce qui concerne la proposition s'appliquant à l'évaluation de l'expérience en tant qu'encouragement pour créer des emplois plus stables. Nous prétendons que l'évaluation de l'expérience ne réduira pas le chômage de façon importante dans notre industrie et, parce que ceci signifie que les primes seront plus fortes pour les entreprises où le taux de licenciement est supérieur à la moyenne, il est vraisemblable que cette situation augmentera les frais généraux pour ces industries où l'emploi est déjà instable.

D'après les termes du Livre blanc, l'évaluation de l'expérience entraînerait des charges administratives nouvelles dont les conséquences pourraient être importantes. Dans certains États des USA, où cette mesure fut introduite, (Texas et Californie), les frais d'application ont augmenté rapidement et ont entraîné des procès du fait que les compagnies présentant un pourcentage de licenciement au-dessus de la moyenne s'opposaient aux réclamations dans le but d'améliorer leur position par rapport à l'évaluation en fonction des mérites. L'application de cette mesure à l'industrie des engrais, qui connaît déjà



We cannot conceive how an experience or merit rating plan will have any effect on the fertilizer industry management's ability to even out employment patterns. It is worth noting that the Gill Committee, in its 1962 report stated that they had not observed any decisive evidence to substantiate the claim that the operation of a merit rating system would have any significant effect in reducing unemployment. Its implementation would raise the contribution rates in this industry and place it at a competitive disadvantage in the North American market. As stated above the fertilizer industry is subject to an unemployment pattern that is largely created by the desire of the farmer to take fertilizer when he considers his land is ready for it in the spring. To the extent that such basic agricultural patterns can be changed the industry is doing everything in its power to extend the distribution season for fertilizers for better utilization of its facilities and manpower. The cost burden of increased unemployment insurance costs might well be the straw that breaks the camel's back in an already critical employment pattern.

We believe that a general pooling of risk should be followed in the Unemployment Insurance plan.

#### *Contributions*

We strenuously object to the lop-sided increase in planned employer contributions that would be brought about by an experience rating plan. Contributions of industry and labour should be equalized.

Under circumstances of experience rating the White Paper states, employers would pay costs up to 57 per cent of the costs of unemployment insurance while the employee pays only 43 per cent. With the government opting out as a contributor (except in cases of high unemployment) it becomes readily apparent that the employer is to be saddled with the bulk of the increased cost of extending the planned base of benefits. We can conceive of no reason whatever, why the employer should be saddled with anything like this disparate increase and many why they should not.

This industry is already squeezed by rising costs on all sides, a situation further aggravated by a much reduced demand particularly in Western Canada. Added costs of increased benefits, for which we can perceive no real need at this time, could well depress the industry further and create the need for lay-offs. In short we submit that contributions as between employer and employee should be equal.

#### *Benefits*

The extension of benefits recommended by the White Paper go well beyond realistic levels. In proposing qualification on as little as eight weeks employment, the Department of Labour is conferring benefits out of all proportion to need or the fund's ability to pay.

Students are referred to in the White Paper only in the context of dropouts forced to support families. The new provisions would provide benefits for a vast number of students who seek temporary employment to help finance education, a desirable object but not, we contend, one that should be financed by the Unemployment Insurance Fund.

In other industrial countries the minimum qualification level for benefits is normally 20 weeks (based on 104 weeks of employment). In our view, the minimum requirement in the Canadian Plan should remain at that level. We very much fear that otherwise the costs of extending this benefit would be staggering and quite insurmountable.

#### *Benefit Levels*

The level of benefits aimed at in the White Paper i.e. 66½ per cent rising to 75 per cent in phase three and beyond are, in our view, excessively high.

We can perceive no good reason why the level should be anything above the 60 per cent recommended by the Gill Committee. Furthermore, there is no rational explanation for the 66½ per cent level. A comparison of benefits of many other countries discloses none that pay higher than 60 per cent. Canada is certainly not wealthy enough to afford 66½ per cent let alone the 75 per cent. Such benefits tend to make unemployment more profitable than employment with inevitable consequences.

#### *Lump Sum Benefits*

Non-returnable lump sum payments equivalent to three weeks benefit after two weeks of unemployment in our view are more generous than necessary or desirable.

We would concur that payment of benefits should begin after two weeks unemployment but should not include a lump sum payment which tends to remove the immediate incentive to seek alternate employment.

#### *Interviews*

The White Paper claims that administration of benefits will be strengthened by the provision of a minimum of two personal interviews.

Given optimum conditions we fail to see how the major increase in commission personnel to conduct such interviews is either financially possible or administratively sound. The suggestion does little more than provide for further bureaucratic buildup with attendant costs.

The National Employment Service was separated from the Unemployment Insurance Commission some years ago to relieve the psychological barrier created by requiring a person to apply for unemployment benefits and a job in the same organization. This separation was logical and acceptable. To now propose that Unemployment Insurance personnel again intrude in the job seeking process will reintroduce the same problems that required the

des problèmes dus à l'emploi saisonnier et qui est fortement atteinte par une série d'années peu rentables, serait désastreuse.

Nous ne pouvons concevoir comment l'évaluation de l'expérience et du rendement pourra changer quoi que ce soit aux capacités de la direction des industries des engrais pour normaliser l'emploi. Il est intéressant de constater que dans un rapport publié en 1962, le comité Gill a déclaré qu'il n'avait pas pu observer de preuve à l'effet que le principe selon lequel l'application d'un système d'évaluation pourrait avoir quelque effet dans la réduction du chômage. La mise en œuvre entraînerait une augmentation des taux de cotisation dans notre industrie et la placerait sur un pied de concurrence inégal dans le marché nord-américain. Ainsi qu'il en est fait mention plus haut, l'industrie des engrais est sujette à un phénomène de chômage qui est principalement dû au désir de l'agriculteur de ne s'approvisionner en engrais que lorsque les terres sont prêtes à le recevoir, c'est-à-dire au printemps. En tenant compte de ce que de tels procédés agricoles puissent être changés, l'industrie fait tout ce qui est en son pouvoir pour étendre les périodes saisonnières de distribution des engrais afin de mieux utiliser les installations et la main-d'œuvre dont elle dispose. Les frais généraux dus à une croissance des primes d'assurance-chômage peuvent fort bien être la goutte qui fait déborder le vase, dans cette situation d'emploi déjà critique.

Nous croyons que le partage général des risques devrait être inclus dans l'assurance-chômage.

#### Cotisations

Nous sommes particulièrement opposés au penchant qui consiste à augmenter la cotisation de l'employeur en fonction de l'évaluation de l'expérience. Les cotisations de l'industrie et de la main-d'œuvre devraient être égales.

Le Livre blanc établit que dans des conditions d'évaluation de l'expérience, l'employeur paierait jusqu'à 57 p. 100 des primes de chômage alors que l'employé n'en paierait que 43 p. 100. Avec la proposition du gouvernement qui est de se tenir à l'écart de toutes contributions (sauf en cas de crise de chômage), il est évident que c'est l'employeur qui va supporter la plus grande part de l'extension des prestations. Nous ne pouvons trouver de raisons pour lesquelles c'est l'employeur seul qui devrait supporter l'augmentation des frais, mais nous avons pas mal de raisons pour démontrer pourquoi il ne devrait pas le faire.

Notre industrie est déjà accablée par une augmentation des frais dans tous les domaines, une situation qui s'est aggravée par une baisse de la demande dans l'ouest du Canada. Des frais supplémentaires, dus à l'augmentation des prestations, pour lesquelles nous ne voyons pas de réel besoin à l'heure actuelle, pourraient aggraver la situation dans l'industrie et entraîner plus de licenciements. En bref, nous suggérons que les contributions employeurs-employés soient égales.

#### Prestations

L'extension des prestations proposées dans le Livre blanc dépasse amplement la réalité. En proposant d'accorder des prestations à des employés n'ayant que 8 semaines d'emploi, le Département du travail accorde des prestations sans rapport avec le besoin et la possibilité pour la caisse de faire face au paiement.

Le Livre blanc parle des étudiants dans le seul contexte d'étudiants, obligés de quitter l'école pour venir en aide à leur famille. Les nouvelles mesures accorderaient des prestations à un grand nombre d'étudiants qui cherchent un emploi saisonnier pour subvenir à leurs frais d'études; ce but est louable certes, mais ceci ne devrait pas être financé par l'assurance-chômage.

Dans la plupart des autres pays, le taux minimum des qualifications pour les prestations est de 20 semaines (en se basant sur 104 semaines d'emploi). À notre avis, le minimum exigé dans le Plan canadien devrait rester à ce niveau. Nous craignons qu'autrement, le coût des prestations atteigne des proportions pratiquement insurmontables.

#### Niveau des prestations

Le niveau des prestations prévu dans le Livre blanc, c'est-à-dire 66½ p. 100 serait porté à 75 p. 100, en phase trois, et au-delà, ce qui est à notre point de vue, excessivement élevé.

Nous ne pouvons pas comprendre pourquoi, ce niveau devrait être au-delà des 60 p. 100 recommandés par le comité d'enquête Gill. Il n'y a en fait aucune explication valable à donner en ce qui concerne le choix du taux de 66½ p. 100. Une comparaison avec les prestations accordées dans d'autres pays montre qu'aucun n'accorde plus de 60 p. 100. Le Canada n'est certainement pas assez riche pour se permettre un niveau de 66½ p. 100 et encore moins un niveau de 75 p. 100. De telles prestations tenteraient de prouver le chômage comme étant plus rentable que l'emploi, avec les conséquences que l'on peut prévoir.

#### Sommes forfaitaires

Les paiements de sommes forfaitaires non remboursables équivalant à une prestation de trois semaines après deux semaines de chômage sont à notre avis plus généreux que nécessaires et désirables.

Nous recommandons donc que, tout en commençant les prestations après deux semaines d'attente, on omette le paiement d'une somme forfaitaire qui aurait tendance à supprimer pour un certain temps le désir de chercher un autre emploi.

#### Entretiens

Dans le Livre blanc, on prétend que l'administration des prestations serait renforcée si l'on exigeait un minimum de deux entretiens particuliers.

Même dans des conditions idéales, nous ne pouvons pas comprendre comment une augmentation importante du personnel de la commission chargé d'entreprendre ces entretiens peut être financièrement et administrativement réalisable. Cette suggestion n'entraîne qu'un développement encore plus important de la bureaucratie, avec des frais en rapport.

Le service national de l'emploi fut séparé il y a quelques années de la Commission d'assurance-chômage pour supprimer la barrière psychologique que créait la situation dans laquelle une personne s'adressait à un même organisme pour des indemnités de chômage et une demande d'emploi. Cette différenciation était logique et acceptable. En proposant aujourd'hui que le personnel de l'assurance-chômage soit chargé à nouveau du soin de trouver des emplois, on réintroduit les mêmes problèmes



earlier separation. A situation neither logical nor acceptable.

#### *Sickness*

Interruption of employment due to sickness should not be insured under the Unemployment Insurance Act.

Not only is the provision of such benefits inconsistent with the principle of providing benefits to those unemployed but able to work we very much fear that the enormous costs of such benefits can be met by the premiums proposed. Even the most liberal estimates of the cost of medical insurance plans over the last decade have been grossly underestimated. To contemplate providing benefits through Unemployment Insurance not only is rash, it smacks more of the cradle-to-grave welfare programs that are more ideological than practical.

#### *Pregnancy*

Pregnancy is a natural and not always an avoidable condition. Consequently, it is not properly an eventuality for which the Unemployment Insurance plan should provide. Therefore, we are opposed to having any extension of provisions under the Act for this condition.

#### *Retirement*

In proposing retirement benefits of lump sum payments equal to five weeks benefit the principle of paying the needy and not the greedy, adopted by the Government, is vitiated.

While it may not be desirable to provide retiring workers with a nominal lump sum payment in lieu of benefits, the proposed five weeks lump sum payment could easily be abused and apply an unnecessary burden on the Unemployment Insurance fund. It would, we suggest, quickly become normal practice on retirement to forgo application for Canada Pension and Old Age Security benefits for a time to take advantage of the proposed five weeks lump sum handout.

#### *Administration*

We have observed, with increasing concern, evidence of erosion of original provisions set up to safeguard the interest of both employer and employee in the Unemployment Insurance Commission.

The Unemployment Insurance Plan is essentially an employer-employee fund and its administration is consequently of great and continuing concern to both groups. The appointment of Commissioners to represent each of these sectors was a desirable and acceptable measure. Further the appointment of a third commissioner as a representative of Canadian citizens to achieve a mediating balance is reasonable. However, it would be far more equitable and practical in our view to rotate the Chairmanship among the three commissioners periodically.

In the past few months we have become aware of major changes in the administration and policy of the Unemployment Insurance Commission that give us cause for concern. In assuming responsibility for administration

the Chief Commissioner has acquired authority which should be delegated to an Executive Director who should report to the three commissioners as a body. Under the present circumstances the usefulness and mandate of the employer and employee commissioners is evidently being gradually but surely eliminated.

If, as is indicated, an advisory committee is to be substituted for the commissioners, we must protest in the strongest of terms. No advisory committee, however well intentioned or qualified can provide the knowledgeable, articulate and continuing representation that the employer's require. Under these circumstances, we request that any contemplated changes be publicly aired so that interested organizations all have a chance to comment more fully.

#### SUMMARY

We have pointed out several areas in which, we submit, the White Paper on Unemployment Insurance goes beyond sound, reasonable and acceptable measures in expanding benefits. As was stated earlier, we support universal coverage for reasons clearly expressed in the White Paper. However, while revisions to the plan are necessary to keep pace with the times and changing patterns of employment, insufficient data and an unrealistic approach to size and application of benefits that should be provided make it inescapably clear that the government has gone too far, too fast and should reconsider objectives and implementation in a more practical realistic fashion.

While we appreciate the fact that there may not be an opportunity for a hearing before the Committee, we trust these views will be given careful consideration.

Yours truly,

Russell W. Neal  
General Manager  
October 27, 1970.

#### ACTIVE MEMBERS

Agricultural Chemicals Limited  
Brockville Chemical Industries Limited  
Canadian Industries Limited  
Cominco Limited  
Cyanamid of Canada Ltd.  
Electric Reduction Company of Canada Ltd.  
Fundy Fertilizers Limited  
Imperial Oil Limited  
International Minerals & Chemical Corp. of Canada Ltd.  
Island Fertilizers Limited  
Les Engrais Laprairie Limitée  
Ontario Plant Foods Limited  
Potash Company of America  
Rainbow Chemicals Limited  
Shell Canada Limited  
Sherritt Gordon Mines Limited  
The Steel Company of Canada Ltd.  
Summers Fertilizer Company Inc.  
United Co-Operatives of Ontario  
William Houde Limited

qui furent à l'origine de la séparation des organismes. Cette situation n'est ni logique, ni acceptable.

#### Maladie

Une interruption de travail pour cause de maladie ne devrait pas tomber sous le coup de la Loi sur l'assurance-chômage.

L'accord de telles prestations n'est pas seulement en opposition avec le principe même de l'accord des prestations à ceux qui sont en chômage mais à *même de travailler*, mais nous craignons fortement que les frais énormes qu'entraîneraient de telles prestations puissent être couverts par les primes proposées. Même les estimations les plus larges des coûts de l'assurance-maladie au cours des dix années dernières ont été fortement sous-estimées.

En espérant accorder des prestations par l'intermédiaire de l'assurance-chômage, il s'agit beaucoup plus de programmes de bien-être qui vont du berceau à la tombe et relèvent de considérations idéologiques plutôt que d'un sens pratique.

#### Grossesse

Il est évident que la grossesse n'est pas une situation entièrement inévitable. Ce n'est en conséquence pas une situation qui devrait être couverte par l'assurance-chômage. Nous sommes opposés à l'extension de clauses qui couvriraient cette situation.

#### Pension

En proposant des sommes forfaitaires de pension équivalentes à cinq semaines de prestations on fait bénéficier les spéculateurs et non les nécessiteux, ce qui est en opposition avec la position adoptée par le Gouvernement.

Quoiqu'il puisse être opportun de verser aux employés prenant leur retraite, une somme forfaitaire au lieu de prestations, certains pourraient abuser de la proposition de verser une somme forfaitaire couvrant cinq semaines, ce qui imposerait un fardeau inutile sur les fonds de l'assurance-chômage. Nous prétendons que l'habitude serait rapidement prise au moment de la retraite, de remettre à une date ultérieure la demande pour obtenir les prestations du Régime de Pensions du Canada (ou le Régime de rentes du Québec) et de la pension de la sécurité de la vieillesse dans le but de bénéficier du cadeau proposé de cinq semaines de prestations.

#### Administration

Nous avons constaté avec un souci grandissant la suppression progressive des clauses originales qui avaient été mises comme protection à la fois des employeurs et des employés dans la Commission d'assurance-chômage.

Le Plan d'assurance-chômage est, en substance, un fonds de l'employeur et de l'employé et son administration doit donc intéresser ces deux groupes. La nomination de commissaires pour représenter chacun de ces secteurs constituait une mesure désirable. De plus, la nomination d'un troisième commissaire en tant que représentant des citoyens canadiens est une mesure raisonnable. Cependant, il serait préférable et certainement plus équitable dans l'intérêt des trois secteurs d'accorder la présidence à tour de rôle à l'un des trois commissaires. Au cours des derniers mois, nous avons réalisé les changements importants dans l'administration et la ligne de conduite de la

Commission d'assurance-chômage, et ces changements nous inquiètent. En assumant la responsabilité de ces fonctions administratives, le commissaire en chef a acquis une autorité qui devrait être déléguée à un directeur exécutif qui, à son tour devrait être responsable vis-à-vis des trois commissaires agissant en conseil. Dans les circonstances actuelles, la fonction et le mandat des commissaires des employeurs et des employés sont de toute évidence graduellement mais sûrement éliminés.

Si, comme nous l'avons appris, un comité consultatif risquerait de remplacer les commissaires, nous avons alors l'intention de protester avec véhémence. Aucun conseil consultatif, quelles que soient ses bonnes intentions ou ses qualifications ne pourra offrir la représentation souple et avisée qui est nécessaire à la protection de nos intérêts légitimes. Dans ces circonstances, nous demandons que tous les changements prévus soient annoncés publiquement de façon à ce que les organismes intéressés aient tous l'occasion de présenter leurs commentaires.

#### SOMMAIRE

Nous avons mis l'accent sur divers points où, à notre avis, le Livre blanc sur l'assurance-chômage dépasse les limites raisonnables, en ce qui concerne l'extension des prestations. Ainsi que nous en faisons part précédemment, nous supportons totalement l'extension universelle pour toutes les raisons exprimées clairement dans le Livre blanc. Alors que des révisions de la Loi s'avèrent nécessaires afin de l'adapter à l'époque et aux conditions actuelles d'emploi, le manque d'informations précises et une vue irréaliste quant à l'ampleur et aux conditions d'application des prestations prouve que le gouvernement a manifestement été trop loin, trop rapidement, et devrait reconsidérer ses buts et ses procédés d'application d'une manière plus réaliste.

Nous apprécierions beaucoup l'honneur de rencontrer le Comité afin de discuter de ces questions et autres questions du même genre.

Sincèrement vôtre,

Russel W. Neal,  
Directeur exécutif

Le 27 octobre 1970.

#### MEMBRES ACTIFS

Agricultural Chemicals Limited  
Brockville Chemical Industries Limited  
Canadian Industries Limited  
Cominco Limited  
Cyanamid of Canada Ltd.  
Electric Reduction Company of Canada Ltd.  
Fundy Fertilizers Ltd.  
Imperial Oil Limited  
International Minerals & Chemical Corp. of Canada Ltd.  
Island Fertilizers Limited  
Les Engrais Laprairie Limitée  
Ontario Plant Foods Limited  
Potash Company of America  
Rainbow Chemicals Limited  
Shell Canada Limited  
Sherritt Gordon Mines Limited  
The Steel Company of Canada Ltd.  
Summers Fertilizer Company Inc.  
United Co-Operatives of Ontario  
William Houde Limited

Sylvite of Canada  
Kalium Chemicals Limited  
Potash Company of Canada Ltd.

#### ASSOCIATE MEMBERS

American Potash Institute Inc.  
H. J. Baker & Bros. (Canada) Ltd.  
Thomas Bonar & Co. (Canada) Limited  
Consolidated-Bathurst Packaging Limited  
DuPont of Canada Limited  
The East Asiatic Company (Canda) Ltd.  
Tripp-Vogt Associates Limited

#### APPENDIX A-58

##### HOUSE OF COMMONS

Canada  
Ottawa, Ontario  
October 2, 1970  
Mr. David Weatherhead, M.P.  
Chairman  
Standing Committee on Labour  
House of Commons

Dear Mr. Chairman:

I enclose herewith copy of a letter from Mr. G. A. Cooper, a resident of my constituency in the City of Vancouver, commenting on the White Paper on Unemployment Insurance.

I would be grateful if his views could be taken into consideration by your committee.

Yours sincerely,

Grant Deachman, M.P.  
Vancouver-Quadra  
3222 W. King Edward Avenue,  
Vancouver 8, British Columbia.

September 22nd, 1970

Mr. Grant Deachman, M.P.,  
5600 Dalhousie Road,  
Vancouver 8, British Columbia.

Thank you for sending me a copy of the White Paper on Unemployment Insurance.

I have read it carefully. I see that self-employed persons are excluded, but high salaried employees are not. To me this is discrimination—not against those excluded, but against those included.

I repeat my earlier statement: this will be just another tax on Canada's professionals and businessmen.

You want to improve the benefits of the present insurance scheme. OK. Get the money in the same way as a commercial firm would. Raise your rates. Raise the \$7,800 exemption too, but don't lose your head completely.

There is a salary level above which the federal Manpower offices are not effective in bringing employers and applicants together. This is not a criticism; merely a fact. A look at Manpower's records will tell you where to draw the line. Right now it is probably around \$10,000.

Mr. Mackasey makes a big show in the White Paper about the importance of people. But he completely misses the mark.

Mr. Deachman, in Canada we are self-reliant people, proud people. Don't kill that. Fight the octopus of centralizing, socializing, incentive killing government.

Leave me free to compete for the job I want, and to look out for myself if I fail.

G. A. Cooper

cc: Mr. Bryce Mackasey  
Minister of Labour  
Ottawa, Ontario

#### APPENDIX A-59

##### CONTINENTAL CAN COMPANY OF CANADA LIMITED

P.O. Box 4021—Terminal "A"  
Toronto

Office of the President  
October 26, 1970

The Chairman  
Standing Committee on  
Labour, Manpower and Immigration  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Dear Sir:

We have reviewed with great interest the various submissions and comments which have been made relative to the White Paper, "Unemployment Insurance in the 1970's".

Although the time for further submissions is late and perhaps superfluous in view of the comprehensive and thorough nature of the analyses conducted to date, we do wish to go on record in support of the principle of merit or experience rating.

We agree with the comment of the Minister of Labour that if the insurance principle of the proposed legislation is to be maintained, the costs must lie where the risks are. Such a principle, we feel, will provide a highly desirable incentive to employers with the ultimate result of minimizing or reducing the risk of higher unemployment.

We apologize for the lateness of this letter and trust that, in any event, the principle of experience rating is such an inherent part of the proposed legislation that any modification of this proposal at this stage would only result in a lengthy delay in the implementation of a program which basically is designed to bring about desirable change.

Sincerely,  
E. E. Fry.

#### APPENDIX A-60

##### IMPERIAL OIL LIMITED

111 St. Clair Avenue West, Toronto,  
October 20, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.  
Chairman, Standing Committee on Labour,  
Manpower and Immigration  
Parliament Buildings  
Ottawa, Canada

Dear Mr. Weatherhead:

Since the publication of the White Paper on "Unemployment Insurance in the 70's," we have not only given the paper serious thought but have also followed the various briefs submitted to you from various associations representing industry and labour.



Sylvite of Canada  
Kalium Chemicals Limited  
Potash Company of Canada Ltd.

#### MEMBRES ASSOCIÉS

American Potash Institute Inc.  
H. J. Baker Bros. (Canada) Ltd.,  
Thomas Bonar Co. (Canada) Limited  
Consolidated-Bathurst Packaging Limited  
DuPont of Canada Limited  
The East Asiatic Company (Canada) Ltd.,  
Tripp-Vogt Associates Limited

#### APPENDICE A-58

Ottawa (Ontario),  
Le 2 octobre 1970

Monsieur David Weatherhead, député  
Président du Comité permanent du  
Travail, de la Main-d'œuvre et  
de l'Immigration

Chambre des communes

Monsieur le président,

Veuillez trouver ci-joint copie de la lettre d'une personne qui réside dans ma circonscription, à Vancouver, à propos du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Je serais très heureux que votre Comité prenne ses idées en considération.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de mes sentiments distingués.

Grant Deachman,  
député de Vancouver-Quadra.  
3222, avenue King Edward-ouest  
Vancouver 8 (Colombie-Britannique)

Le 22 septembre 1970

Monsieur Grant Deachman, député  
5600, Chemin Dalhousie  
Vancouver 8 (Colombie-Britannique)

Je vous remercie de m'avoir envoyé une copie du Livre blanc de l'assurance-chômage.

Je l'ai lu soigneusement et j'ai constaté que les travailleurs autonomes étaient exclus du régime alors que les employés qui ont un haut salaire ne le sont pas. J'y vois là une discrimination, non pas envers ceux qui sont exclus du régime, mais envers ceux qui en font partie.

Je répète ma déclaration de tout à l'heure: ce ne sera encore là qu'un nouvel impôt contre les professionnels et les hommes d'affaires canadiens.

Vous désirez améliorer le montant des prestations du régime d'assurance actuel. C'est bien, mais trouvez l'argent de la même façon que le ferait une société commerciale. Augmentez vos tarifs ainsi que l'exemption de \$7,000, mais ne perdez pas la tête.

Il existe un niveau de salaire à partir duquel les Centres fédéraux de la main-d'œuvre n'arrive pas à faire s'entendre les employeurs et les requérants. Ce n'est pas une critique, mais un fait. Consultez les dossiers d'un centre de la Main-d'œuvre et vous constaterez à quel niveau cela se passe. Actuellement, ce doit être aux environs de \$10,000.

Monsieur Mackasey prétend, dans le Livre blanc, attacher beaucoup d'importance aux personnes. Cependant, il échoue complètement.

Monsieur Deachman, les Canadiens sont des gens confiants et fiers. Ne tuez pas ces qualités. Combattez la pieuvre que constitue le gouvernement centralisateur, socialisant et anti-stimulants.

Permettez moi de faire le travail que je veux et de me débrouiller si j'échoue.

G. A. Cooper

#### APPENDICE A-59

Le 26 octobre 1970,  
Le Président,  
Comité permanent du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration,  
Chambre des communes,  
Ottawa (Ontario).

Monsieur le Président,

Nous avons examiné avec beaucoup d'intérêt les divers mémoires et observations relatifs au Livre blanc sur «l'assurance chômage au cours des années 1970». Même s'il est tard et peut-être superflu de présenter d'autres mémoires pour compléter et parfaire l'analyse entreprise jusqu'à maintenant, nous tenons à faire verser au dossier notre appui au principe de la tarification fondée sur l'expérience ou le mérite.

Nous sommes d'accord avec le ministre du Travail, selon qui, s'il faut conserver le principe de l'assurance de la nouvelle loi, il faut aussi établir un lien entre les frais et les risques. A notre avis, un tel principe constituera un très important stimulant pour les employeurs et aura finalement pour résultat de réduire et de minimiser les risques d'un chômage plus élevé.

Veuillez nous excuser de ne pas avoir écrit plus tôt. Nous sommes persuadés que, malgré tout, le principe de la tarification fondée sur l'expérience est tellement inhérent à la nouvelle loi que les modifications que l'on pourrait maintenant y apporter n'auraient pour conséquence que de retarder la mise en vigueur d'un programme dont l'objectif est d'apporter des changements attendus.

Veuillez agréer, monsieur le ministre, l'assurance de ma très haute considération.

E. E. Fry.

#### APPENDICE A-60

IMPERIAL OIL LIMITED  
111, Avenue St-Clair Ouest, Toronto,  
Président et directeur général

Le 20 octobre 1970.  
Monsieur David Weatherhead, député,  
Président du Comité permanent du  
travail, de  
la Main-d'œuvre et de l'Immigration,  
Hôtel du Gouvernement,  
Ottawa, Canada

Monsieur,

Depuis la publication du Livre blanc intitulé «L'assurance-chômage au cours des années 70», nous avons étudié soigneusement la teneur de ce document ainsi que



These briefs have dwelt on most aspects of the White Paper. In particular, the Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers' Association briefs seem to adequately reflect our own thoughts.

In one respect, however, we differ substantially from the position taken in these briefs and this is in their condemnation of the White Paper's position on Experience Rating of employer contributions.

Our reasons for supporting the White Paper's position on Experience Rating are:

Companies would incur a cost more proportionate to the demands their employment patterns place on the plan. This, to Imperial, fits the concept of risk insurance better than would universal rating. It is true that experience rating for employers would be different from universal rating for employees, but there is a valid reason for this. With nearly 7,000,000 to be covered, it makes sense to pool the risks as the variation in the cost burden amongst employees will be small and would not justify the administrative burden of individual rating.

The incidence of costs amongst employers will be substantial. They are a significant cost to a company and the burden of one company subsidizing another can be significant—as is shown below.

The Paper suggests that experience rating could well serve "as an incentive (towards) more stable employment." This is difficult to assess. We would agree that employment (production) patterns can be changed. While this is more likely to reflect changes in basic philosophies, traditions and technology, the introduction of experience rating would certainly not be a disincentive towards more stable patterns. For example, some industries in North America are more cyclical because of product appearance change than are their European counterparts operating with a different philosophy. We are not saying which is correct but simply mention it to show that the White Paper is correct in assuming that instability is not always unavoidable.

As mentioned above, experience rating would place costs where they belong in relation to the demands placed on the plan. While it might be argued that this will burden marginal industries/companies, it can be argued with equal economic integrity that it is unwise to support marginal industries/companies in perpetuity by shielding them permanently from costs more properly allocated to them, rather than encouraging them to become more productive and competitive in their own right.

And finally, the cost to individual companies, such as Imperial, is already significant and under the plan will rise again. Because Imperial has a relatively well-paid and stable employee body, the application of universal coverage will mean a substantial increase in the company's costs. With universal coverage and assuming the best rate under experience rating, Imperial estimates its costs would increase in excess of 60 per cent. With universal coverage and universal employer rates, the increase would be in the order of 130—140 per cent. This we feel is unfair.

Imperial therefore recommends that the Experience Rating principle in the White Paper be retained.

I regret that we did not make our position known earlier to you but it was not until we had had an opportunity to read several briefs that we realized the strong pressure that was building up towards condemning this part of the White Paper. I hope that despite the fact we did not comment earlier, you will receive our comments favourably.

Sincerely yours,

W. O. Twaits.

#### APPENDIX A-61

No. 3 315 West Third Avenue  
Prince Rupert, B.C.

October 23, 1970

Labour Committee,  
House of Commons,  
Parliament Buildings,  
Ottawa.

Dear Sirs,

Re: Revisions to Unemployment Insurance Scheme

I have been reading some of the proposed revisions to the Unemployment Insurance scheme and I am not at all in favour of them especially to bring in cause of sickness and pregnancy benefit under the unemployment insurance act is completely wrong.

I was quite optimistic when I heard the Government was changing the Unemployment Insurance Act, as I hoped it would bring the scheme back to reality. To my mind, unemployment insurance is insurance paid by people and firms etc., to give them income while they are unable to obtain employment. I quite agree with this principle and believe that it is time to get back to it.

Each job category should be classified, as the Workmen's Compensation Board of British Columbia, classifies jobs, as to the cost of accidents in that particular industry or service. The rate of unemployment insurance for each industry or classification should also be calculated and persons in industry where unemployment is greatest, should therefore, pay the greatest rate of unemployment insurance. But, to bring in social security for sickness and pregnancies, is unbelievable.

If you wish to call it sickness and insurance and bring in social welfare measures, then let us change the name of the insurance fund from unemployment to some other wording. However, it would be much better if Social Security was social security, and unemployment, were unemployment.

Thank you for your attention.

Yours very truly,

Odd I. Eidsvik C. A.

les nombreux mémoires qu'ont soumis diverses associations du monde de l'industrie et du travail.

Ces mémoires ont porté sur l'ensemble des aspects du Livre blanc. Plus particulièrement, les mémoires de la Chambre de Commerce et de l'Association des manufacturiers canadiens ont paru assez bien refléter nos propres points de vue.

Cependant, sur un sujet au moins, nous nous éloignons considérablement de la position prise par ces associations et nous voulons parler de la critique qu'ils ont faite du Livre blanc concernant la tarification des cotisations de l'employeur.

Nous appuyons les principes du Livre blanc concernant la tarification fondée sur l'expérience pour les raisons suivantes:

Les frais des entreprises seraient plus proportionnés aux exigences que leur structure d'emploi impose au régime. Cela nous semble correspondre au concept de l'assurance-risque beaucoup mieux que ne le ferait le taux universel. Il est vrai que la tarification appliquée aux employeurs serait différente du taux universel appliqué aux travailleurs, mais ceci peut fort bien s'expliquer. Comme environ 7,000,000 de travailleurs seront touchés par le régime, il devient nécessaire de concentrer les risques puisque la variation des frais des travailleurs sera faible et ne justifiera pas les frais administratifs qui découlent du taux individuel.

L'incidence des frais des employeurs sera considérable. Les déboursés que devra faire une société seront donc importants, et celle-ci devra peut-être verser de fortes sommes qui constitueront des subventions à une autre entreprise comme nous l'expliquons ci-dessous.

Selon le Livre blanc, la tarification fondée sur l'expérience pourrait bien inciter les employeurs à stabiliser l'emploi chez eux. Ce résultat est difficile à évaluer. Il est bien certain que la structure d'emploi dans la production peut très bien changer. Mais alors que cette transformation sera probablement le fruit de changements dans les principes de base, les traditions, et la technologie, l'introduction de la tarification fondée sur l'expérience ne sera sûrement pas un obstacle à la stabilité de l'emploi. C'est ainsi par exemple que certaines industries nord-américaines connaissent beaucoup plus de fluctuations à cause des modifications de l'apparence d'un produit que leurs homologues européens dont leurs objectifs sont différents. Nous n'avons pas la prétention de fournir la bonne solution, mais nous signalons simplement que le Livre blanc a raison d'affirmer que ce genre d'instabilité n'est pas toujours inévitable.

Comme on vient de le mentionner, l'adoption de la tarification engendrerait certains coûts qui dépendraient étroitement des exigences imposées au régime. Alors que l'on peut prétendre que ces coûts atteindraient les entreprises marginales, on peut également supposer avec autant de valeur économique, qu'il n'est pas sage de supporter continuellement ce genre d'entreprise en leur évitant de faire des dépenses plutôt que de les encourager à accroître leur productivité et à faire face à la concurrence.

Pour terminer, les dépenses de certaines entreprises comme la nôtre, par exemple, sont déjà considérables et s'accroîtront avec l'application du nouveau régime. Étant donné que nos employés sont relativement bien rémunérés et restent attachés à leur

emploi, l'universalité du nouveau régime entraînera un accroissement substantiel des dépenses de la société. Compte tenu de l'application universelle du régime et supposant que la tarification fondée sur l'expérience nous soit le plus favorable, notre société estime que ces dépenses augmenteront de plus de 60 p. 100. Dans le cas de l'application universelle du régime et de l'application de taux universels aux employeurs, l'accroissement serait de l'ordre de 130 à 140 p. 100. A notre avis, ceci serait injuste à notre égard.

Pour ces raisons, l'Imperial recommande donc que le principe de la tarification fondée sur l'expérience tel que le décrit le Livre blanc, soit appliqué.

Sans doute, aurions-nous dû faire connaître notre attitude beaucoup plus tôt, mais il nous a fallu prendre connaissance de plusieurs mémoires avant de réaliser l'importance des critiques à l'égard de cet aspect du Livre blanc. J'espère qu'en dépit du fait que nous ayons tardé à faire connaître notre point de vue, vous serez disposé à recevoir favorablement nos commentaires.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

W. O. Twaits

#### APPENDICE A-61

Le 23 octobre 1970

Comité permanent du Travail,

de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Chambre des communes

Édifice du Parlement

Ottawa

Objet: Révision du programme d'assurance-chômage

Messieurs,

J'ai pris connaissance de quelques-uns des changements proposés au régime d'assurance-chômage et je ne suis pas du tout d'accord avec ces changements, surtout ceux qui visent à verser des prestations en cas de maladie et de grossesse en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage.

J'étais très confiant quand j'ai appris que le gouvernement allait changer la Loi sur l'assurance-chômage car j'espérais que le régime deviendrait plus réaliste. A mon avis, l'assurance-chômage permet aux individus, aux sociétés etc. moyennant le versement de cotisation de toucher un revenu lorsqu'ils ne peuvent obtenir un emploi. Je suis en faveur de ce principe et je crois que l'on devrait y revenir.

Il faut classer chaque catégorie d'emploi, comme le fait la commission des accidents du travail de la Colombie-Britannique, selon ce qu'il en coûte pour les accidents dans telle industrie ou tel service. Le taux de la prime d'assurance-chômage devrait également être calculé pour chaque industrie ou catégorie. Les personnes qui travaillent dans le secteur où le chômage est le plus élevé devraient payer le plus haut taux d'assurance-chômage. Mais il est incroyable de faire intervenir la sécurité sociale pour la maladie et la grossesse.

Si vous tenez à utiliser les termes maladie et assurance et introduire des mesures de bien-être social, changez le nom du fonds d'assurance-chômage pour un autre. Il serait toutefois préférable que la sécurité sociale soit la sécurité et le chômage, le chômage. Je vous remercie de votre attention.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Odd I. Eidsvik



## APPENDIX A-62

ONTARIO REHABILITATION  
WORKSHOP COUNCIL

74 Tycos Drive, Toronto 395, Ontario.

October 27, 1970.

Mr. David Weatherhead M.P.,  
Chairman,  
Labour, Manpower and Immigration Committee,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Weatherhead:

On behalf of the Ontario Rehabilitation Workshop Council, a voluntary association of vocational rehabilitation facilities, we would like to recommend that consideration be given in the proposed unemployment insurance program to the special needs of disabled individuals.

At present, individuals are not covered by unemployment insurance during the period of disability, convalescence and rehabilitation. This may be reasonable. However, when rehabilitated and declared fit for work, these persons frequently are unable to find jobs for substantial periods of time in many cases. Yet, they may not be entitled to unemployment insurance because they may not have made the minimum contribution required during the two years preceding the application for re-employment.

To remedy this situation, which constitutes a severe hardship for many persons served by our member organizations, we proposed that the regulations associated with the new unemployment insurance program provide that an individual's period of disability and rehabilitation *not* be counted as "non-contributing" time. For example, consider a man who requires two years of medical and other rehabilitation service before he is able to reapply for work. Under present regulations, as we understand them, he is ineligible for unemployment insurance benefits at the time of re-application. It is our contention that the afore-mentioned two year period should be disregarded for the purposes of determining his eligibility and entitlement to unemployment insurance benefits. In other words, he should not be treated as if he had a "non-contributing" period.

Thank you for giving this representation your attention. We appreciate it may reach you late in the course of the Committee's deliberations, but unfortunately our Council had short notice and was unable to formulate a position until this time. On behalf of the Ontario Rehabilitation Workshop Council,

Sincerely yours,

George B. Smith,  
President.

Milton Freidman,  
Chairman,  
Committee on Legislation.

## APPENDIX A-63

Department of Fisheries and Forestry  
Canadian Forestry Service  
Forest Research Laboratory  
Sault Ste Marie, Ont.

September 21, 1970.

Commons Labour Committee,  
Parliament Office Buildings,  
Ottawa,  
Ontario.

Dear Sirs:

I must express agreement with the Retail Council of Canada concerning the government's white paper proposals on amendments to the Unemployment Insurance Act. Especially am I opposed to the white paper recommendation that employees who become pregnant should collect unemployment insurance for 15 weeks—nine weeks before birth and six weeks after.

Child-bearing should be a responsibility of the parents and not of Canadian taxpayers. This attitude should, I feel, be adopted as an acknowledgement of the problem of uncontrolled population growth, which may be affecting Canada sooner than we may realize. Since attitudes of people toward child bearing are an important element in arresting population growth, I feel that any programmes which tend to subsidize child bearing should be discouraged. This argument can be extended to the "baby bonus" programme. Surely other means of aiding or subsidizing poor or disadvantaged people can be found than by encouraging them to bear more children, thereby worsening their already uncertain existence.

Thank you for your attention.

Sincerely,

John K. Jeglum  
Research Scientist  
Ontario Region

## APPENDIX A-64

November 5, 1970.

Mr. David Weatherhead, M.P.,  
Chairman,  
Committee on Labour, Manpower and Immigration,  
Ottawa, Ontario.

Sir:

This is further to our telephone conversation of October 19th, in which you refused to allow me a hearing by this Committee on proposed Unemployment Insurance Changes. You said, also, that no actuary of the Department of Insurance had appeared, or would appear, before your Committee. You did indicate that a written submission from me would be accepted.

As I informed you, I am well acquainted with the history of Canadian Unemployment Insurance and, while

## APPENDICE A-62

ONTARIO REHABILITATION WORKSHOP COUNCIL  
(Conseil de l'Atelier de Réadaptation de l'Ontario)

74 Tycos Drive, Toronto 395 (Ontario)

Le 27 octobre 1970

M. David Weatherhead,  
Président du Comité permanent du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de l'Immigration,  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

Monsieur le député,

Au nom de l'Ontario Rehabilitation Workshop Council, association bénévole de services professionnels de réadaptation, nous recommandons que soit tenu compte des besoins spéciaux des personnes invalides dans le futur programme d'assurance-chômage.

Actuellement, les particuliers ne sont pas couverts par l'assurance-chômage au cours des périodes d'invalidité, de convalescence et de réadaptation. Il est possible que ce soit raisonnable. Toutefois, lorsque ces personnes sont déclarées réadaptées et aptes au travail, il arrive fréquemment qu'elles ne peuvent trouver d'emploi pendant de longues périodes. Par ailleurs, il se peut qu'elles n'aient pas droit à l'assurance-chômage parce qu'elles n'ont pas fourni la cotisation minimale exigée pendant les deux années qui ont précédé leur demande de réemploi.

Pour remédier à cette situation qui cause de sérieux ennuis à bien des gens dont s'occupent nos organisations-membres, nous proposons que les règlements qui découlent du nouveau programme d'assurance-chômage prévoient que la période d'invalidité et de réadaptation des particuliers *ne soit pas* comptée comme période «non-contributive». Par exemple, prenez le cas d'un homme qui a besoin de deux années de service médicale ou autre service de réadaptation avant de pouvoir présenter une nouvelle demande d'emploi. En vertu du règlement actuel, si nous comprenons bien, il n'est pas admissible aux prestations d'assurance-chômage au moment de cette nouvelle demande. Nous prétendons que la période de deux ans à laquelle nous faisons allusion plus haut n'entre pas en ligne de compte pour déterminer son admissibilité et son droit aux prestations d'assurance-chômage. En d'autres termes, cette période ne doit pas compter comme période «non-contributive».

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos recommandations. Nous réalisons qu'elles vous sont communiquées un peu tard, mais malheureusement le Conseil a été pris de court et n'a pu prendre position plus tôt. Au nom de l'Ontario Rehabilitation Workshop Council, veuillez agréer, monsieur le député, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Le président  
George B. Smith  
Milton Friedman,  
Président du  
Comité sur la  
Législation  
23110-6

## APPENDICE A-63

Le 21 septembre 1970

Comité permanent du Travail,  
de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration  
Édifice du Parlement  
Ottawa (Ontario)

Messieurs,

Je tiens à affirmer mon accord avec le Conseil des marchands détaillants du Canada au sujet des propositions du Livre blanc du gouvernement visant à modifier la Loi sur l'assurance-chômage. Je m'oppose tout particulièrement à la recommandation selon laquelle, en cas de grossesse, les employés recevraient des prestations d'assurance-chômage pendant 15 semaines, soit 9 semaines avant la naissance et 6 semaines après.

La grossesse devrait tomber sous la responsabilité des parents et non sous celle des contribuables canadiens. On pourrait, à mon avis considérer que cette attitude constitue une reconnaissance du problème de l'augmentation incontrôlée de la population, phénomène qui peut frapper le Canada plus tôt que nous ne le réalisons. Étant donné que l'attitude des gens envers la grossesse constitue un facteur important pour arrêter la croissance de la population, je pense qu'il faudrait décourager tout programme qui tend à offrir des subventions à la grossesse. Cet argument peut être étendu au programme des «allocations familiales». Il est certainement possible de trouver, pour aider ou subventionner les pauvres ou les défavorisés, des moyens autres que celui qui consiste à les encourager à avoir davantage d'enfants, ce qui n'a pour conséquence que d'aggraver leurs conditions de vie déjà précaires.

Je vous remercie de votre attention et vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

John. K. Jeglum  
Chercheur scientifique  
Région de l'Ontario

## APPENDICE A-64

Le 5 novembre 1970

Monsieur David Weatherhead,  
Député de Scarborough-Ouest  
Président du  
Comité du Travail, de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration,  
Ottawa, (Ontario)  
Monsieur,

La présente fait suite à la conversation téléphonique que nous avons eue le 19 octobre dernier, au cours de laquelle vous avez refusé de m'accorder une audience devant le Comité au sujet des modifications proposées à la Loi de l'assurance-chômage. Vous avez également dit qu'aucun actuaire du Département des assurances n'avait comparu ni ne comparaitrait devant votre Comité. Cependant, vous avez indiqué que vous accepteriez un mémoire écrit.

Ainsi que je vous en ai informé, je connais bien l'histoire de l'assurance-chômage au Canada et, alors



employed by the Insurance Department as an actuary, served as consultant for many years on all cost aspects of this program. In particular, I worked extensively in the research and analyses relating to the 1962 Gill Committee Report.

The Minister of Labour presented his White Paper in the House on June 17, as a comprehensive measure, deserving "the immediate attention of all Canadians". Hearings, you stated, began September 15 and are now concluded.

There are rumours now that your Committee has retained W. M. Mercer Limited in some actuarial capacity on a basis that, to my knowledge, is unpublished. This firm is likely the largest American-owned firm of consulting actuaries, in terms of Canadian activity. On the specific subject of Unemployment Insurance, I suggest, however, your Committee might more wisely have turned to the actuaries in the Insurance Department. As a second choice, perhaps the Committee might have called tenders for actuarial services or retained my professional services with considerable time and cost savings.

Anyhow, this letter is not to be construed as an exhaustive discourse on Unemployment Insurance. Such an exercise would be futile if your Committee is not interested. I have merely set down observations on certain fundamental matters, under the spur of the White Paper and the Minister's statement.

#### *Minister's Statement of June 17, 1970*

This "takes into account" a number of the recommendations of the Gill Committee and "incorporates many representations" from interested groups. Specifically, what recommendations, how were they taken into account, and what representations from which interested groups?

If claimants are to be interviewed in a greatly changed way, this may well be intended as a new bureaucratic empire.

Universal, that is, compulsory, coverage, was deliberately avoided in the original Unemployment Insurance Act. Every employee, then as now, had some risk of unemployment. Government was not then so ambitious as to force itself, under the banner of Unemployment Insurance, into a risk situation which the exempted individuals could reasonably be expected to handle on their own.

No reason is given for "substantially" increasing benefit rates. Much higher benefits may substantially undermine basic incentives to work. No reason is stated either for shifting from a dual dependent/no dependent basis to just one benefit scale. The suggested delayed jump from 2/3 to 3/4 of earnings as the benefit amount appears to be a gimmick for which no substantiation is offered.

Proposed changes in employee and employer contributions will be significant mainly for the general complica-

tions they cause rather than for their financial effect in particular employment situations.

If it was proper to illustrate a new minimum employee contribution of 79¢ at a weekly earnings level of \$100, should not the new maximum of \$1.58 also have been shown?

Persons in the labour force who are now excluded, should stay excluded or should be brought in at regular contribution rates. A gradual approach here is an unwarranted complication.

To speak of extending benefits to "sickness, pregnancy and retirement" situations is misleading. Certain benefits have been, more or less incidentally, provided until now in these categories. To provide benefits deliberately for these events is not unemployment insurance but sickness insurance, pregnancy insurance or retirement insurance. Reference to a 3-week retirement payment is an illusion if it requires the individual to "opt" in a way that is contrary to his own interest.

It is a stated intention "to return to the insurance principle" but the total effect of the recommendations would appear likely to get insurance and welfare so mixed together as to make future simplification or separation almost impossible.

Eligibility based on 8 employment weeks is not unreasonable as, theoretically, the first contribution should carry with it some entitlement to benefit. That related benefit should be realistic in terms of the loss, just as fire insurance does not pay \$50,000 for complete loss of a \$10,000 building.

The comment on government contribution for unemployment insurance (which is really contributions by taxpayers) is made in biased or careless fashion. No mention is made of elimination of the existing government contribution of administration costs plus one fifth of total employer and employee contribution (about \$150,000,000 in 1969-70). It is not clear under the proposal, what the meaning is of "extra unemployment insurance benefits when national unemployment rates exceed 4 per cent or when regional unemployment is over 4 per cent and exceeds the national average by more than 1 per cent" What is a region for this purpose? How, and how often, will unemployment rates be determined?

If, as the Minister stated, this White Paper deals with a comprehensive measure that "deserves the immediate attention of all Canadians", it is baffling to see the Committee apparently intent on ignoring:

the thirty year history of a much simpler, practical, system;

the 1962 Gill Special Committee Report;

actuaries in Government employment;

other actuaries with immediately pertinent knowledge and experience (notably, myself);

Canadians, generally.

que j'étais employé par le Département des assurances en qualité d'actuaire, j'ai fait pendant de nombreuses années fonction de conseiller sur tous les aspects financiers de ce programme. En particulier, j'ai beaucoup travaillé aux recherches et aux analyses connexes au rapport du Comité Gill de 1962.

Le 17 juin, à la Chambre des communes, le ministre du Travail a présenté son Livre blanc comme une mesure globale requérant «l'attention immédiate de tous les Canadiens». Ainsi que vous l'avez déclaré, les audiences ont commencé le 15 septembre et sont maintenant terminées.

Si l'on en croit certaines rumeurs, votre Comité a retenu les services des actuaire de la société W. M. Mercer Limitée mais, à ma connaissance, sans publication. En ce qui concerne le Canada, cette société est probablement la plus grande société américaine de conseillers en actuariat. Pour ce qui est du sujet particulier de l'assurance-chômage, j'ai cependant l'impression qu'il aurait été plus sage que votre Comité retienne les services des actuaire du Département des assurances. En second lieu, peut-être auriez-vous pu émettre des appels d'offre pour obtenir les services d'actuaire ou encore retenir mes services professionnels, épargnant ainsi beaucoup de temps et d'argent.

Quoi qu'il en soit, je n'ai pas l'intention dans cette lettre de faire une analyse détaillée de l'assurance-chômage, exercice qui serait bien futile s'il n'intéresse pas votre Comité. Je me suis contenté de faire quelques observations sur certaines questions fondamentales au regard du Livre blanc et de la déclaration du Ministre.

#### *Déclaration du Ministre du 17 juin 1970*

Cette déclaration «tient compte» d'un certain nombre des recommandations du Comité Gill et de «nombreuses interventions» des groupes intéressés. Pourriez-vous préciser quelles recommandations, de quelle façon il en a été tenu compte et quels groupes intéressés ont fait quelles interventions?

Si vous interrogez les gens d'une façon fort différente, c'est peut-être pour aboutir à un nouvel empire bureaucratique.

La première Loi de l'assurance-chômage évite-t-elle délibérément la question de l'application universelle, autrement dit obligatoire, du régime. Aujourd'hui, tous les employés courent le risque d'être en chômage. A cette époque, le gouvernement n'était pas ambitieux au point de s'engager, sous couvert d'assurance-chômage, dans une situation risquée que, selon toute probabilité, les personnes exemptées pouvaient régler par eux-mêmes.

On ne donne aucune raison pour augmenter les taux de prestation d'une façon importante. Établir des prestations beaucoup plus fortes pourrait réduire substantiellement les stimulants fondamentaux au travail. Aucune raison n'est invoquée non plus pour justifier le passage des systèmes permettant d'invoquer une personne à charge à un seul barème de prestations. La suggestion de faire passer le montant de prestations des deux tiers aux trois quarts des revenus semble n'être qu'un truc pour lequel on ne donne aucune justification.

Les modifications proposées des contributions de l'employé et de l'employeur seront importantes, surtout à

cause des complications générales qu'elles amèneront plutôt que par les répercussions financières qu'elles auront sur certaines situations d'emploi.

S'il était bien de faire connaître le nouveau minimum de contribution de l'employé soit 79c par semaine pour un niveau de revenu de \$100, ne faudrait-il pas également indiquer le nouveau maximum de \$1.58?

Les travailleurs qui sont aujourd'hui exclus du régime devraient le rester ou être intégrés avec le taux de cotisation normal. Aborder les problèmes d'une façon graduelle constituerait une complication assez peu justifiée.

Il est inexact de prétendre que les prestations seront étendues à «la maladie, la grossesse et la retraite». Jusqu'à maintenant, des prestations ont déjà été versées, à l'occasion, pour ces catégories. Accorder délibérément des prestations pour ces événements ne relève pas d'une assurance-chômage mais de l'assurance-maladie, de l'assurance-grossesse ou de l'assurance-retraite. L'allusion à un versement de trois semaines de retraite est une illusion s'il faut que l'individu opte d'une façon qui est contraire à son intérêt.

D'après les déclarations énoncées, il s'agit de revenir au principe de l'assurance mais, au total, les recommandations auront vraisemblablement pour effet de mêler l'assurance au bien-être à un tel point qu'il sera ensuite impossible de les simplifier ou de les séparer.

Baser l'admissibilité sur une période de vingt semaines d'emploi n'est pas déraisonnable puisque, théoriquement, la première cotisation devrait comporter le droit aux prestations. Cette prestation devrait tenir compte d'une façon réaliste de la perte subie, de même que l'assurance-incendie ne verse pas \$50,000 quand un bâtiment de \$10,000 est complètement détruit.

Les observations sur la contribution du gouvernement à l'assurance-chômage qui est, en fait, celle des contribuables évitent la question et sont peu précises. On ne parle absolument pas d'éliminer la contribution actuelle du gouvernement aux frais d'administration et au cinquième de la cotisation totale de l'employeur et de l'employé (soit environ 150 millions de dollars en 1969-1970). La proposition ne précise pas clairement le sens de prestations spéciales de chômage lorsque le taux de chômage national dépassera 4 p. 100 ou lorsque le taux régional dépassera 4 p. 100 et excédera de plus de 1 p. 100 le taux national? Qu'est-ce qu'une région dans ce contexte? Quand et à quels intervalles les taux de chômage seront-ils déterminés?

Si, selon la déclaration du Ministre, ce Livre blanc traite de mesures globales qui demandent l'attention immédiate de tous les Canadiens il est très étonnant de constater que le Comité a, apparemment, l'intention d'ignorer:

- trente ans d'histoire avec un système beaucoup plus simple et plus pratique;
- le rapport du Comité spécial Gill de 1962;
- les actuaire employés du gouvernement;
- d'autres actuaire qui ont une connaissance et une certaine expérience pertinente de la question (en particulier moi-même);
- les Canadiens en général.



## WHITE PAPER

## Page 3

The last two paragraphs realistically state:

"...the Unemployment Insurance Act which provides financial assistance to lower income workers during periods of temporary unemployment. During the past three decades the Unemployment Insurance program has served Canadian workers well."

Why, then, propose drastic complications and inversions without presenting substantial supporting arguments for such changes?

## Page 4

The reference, as in the sixth paragraph, to worker, employer and government contributions as a "40-40-20 basis" is incorrect. Correct reference could have been shown as "50-50-20" or "5/12-5/12-1/6".

## Page 5

The argument made for including hospital workers, teachers, federal and provincial public servants, armed forces, athletes and domestics is unimpressive. In the face of considerable objection from the persons affected, the main force for extension seems to be government ambition.

## Page 6

To the extent that 1,160,000 Canadians are herded into this plan on the basis of "calls upon good will and responsibility", this plan ceases to be one of insurance. In insurance, a significant risk is shared by the contributors. Other conditions prevail in welfare plans. These 1,160,000 Canadians have already been making a substantial contribution in the cost portion glibly called "government contribution."

The quote from the Economic Council that "meanwhile income support in the form of government payments may be needed" in no way establishes that such payment should be unemployment insurance, in fact or in name.

## Page 7

The advocated government contribution for "the cost of extra unemployment insurance benefits" in relation to 4 per cent national or regional unemployment rates requires fuller and more explicit description.

The relationship of 4 per cent "benchmark" and "long term average national unemployment" is not given. However, the following table suggests a possible new form of Ontario subsidy for Quebec.

Unemployment Rate (as a percentage of the Labour Force) by Region

Year	Canada	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairies	B.C.
1960	7.0	10.7	9.1	5.4	4.2	8.5
1962	5.9	10.7	7.5	4.3	3.9	6.6
1964	4.7	7.8	6.4	3.2	3.1	5.3
1966	3.6	6.4	4.7	2.5	2.1	4.5
1968	4.8	7.3	6.5	3.5	3.0	5.9
1969	4.7	7.5	6.9	3.2	2.9	4.9

The extensive argument made for federal, rather than provincial or local jurisdiction of unemployment insurance,

seems to destroy the later suggestion of individual employer responsibility inherent in the suggested complex experience rating.

## Page 8

"The first need of an unemployed person until reabsorbed into employment is income support..." Granted. Any "point of contact with government" is of incidental interest, if not utterly irrelevant.

Reciting the name of "the Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act of November, 1962 (the Gill Report)" seems to be about all the attention given to that document.

"In broad terms, the new plan has two basic objectives. It will continue to provide insurance to cope with the contingency of loss of earnings... Secondly, and equally as important, it will provide an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual. In view of these two basic objectives, the new Unemployment Insurance Act will differ radically from the present plan." This little waltz of words simply cannot be taken seriously. Insurance benefit payments and efforts at re-employment have always been closely related and this has been reflected in the Unemployment Insurance program.

"We feel strongly that for our society today, the proposed plan is a good one." Surely, that gives the game away! The anonymous authors, "we" apparently unable to substantiate their recommendations with any reasonable arguments, beg the question utterly on the subjective basis that they "feel strongly".

## Pages 10 and 11, Highlights of plan

1. The compulsory aspect of adding 1,160,000 employees seems to be the main element of this item. Nobody is to make a living without paying this tax.

2. An eligibility based on 8 weeks is tolerable, but entitlement of up to 44 weeks benefit seems to be doubtful as insurance. On any "social" basis, it contrasts with a requirement of 20 contribution weeks for 15 sickness benefit weeks.

3. New benefit levels of 66½ per cent and 75 per cent are merely declared, not justified. Income tax liability would consume much of the benefit rate increase in a great many instances.

4. Sickness and pregnancy benefits are essentially foreign to any unemployment insurance scheme as such persons would not ordinarily be available for work. To say flatly that "It should be pointed out that in both pregnancy and sickness cases, the proposed scheme will not replace existing public and private programs in this field but will complement them within specific limits" is nonsense. If the government forces you to buy something, you no longer need to buy the same thing elsewhere.

5. The basis on which persons are expected to "opt" for Canada/Quebec Pension Plan benefits instead of much higher Unemployment Insurance benefits is not clear. Maybe they will be "persuaded". Reference to "maturity"

## LIVRE BLANC

## Page 3

Les deux derniers paragraphes déclarent d'une façon très réaliste:

«...la Loi sur l'assurance-chômage assure une aide financière aux travailleurs des paliers inférieurs de revenu pendant des périodes de chômage temporaires. Au cours des trente dernières années, le programme d'assurance-chômage a bien servi les travailleurs canadiens.»

Dans ces conditions, pourquoi proposer des complications et des renversements complets sans présenter des arguments, à l'appui de tels changements?

## Page 4

L'allusion du sixième paragraphe aux cotisations payées par les employeurs, les employés et le gouvernement «dans la proportion de 40-40-20» est incorrecte. Il aurait fallu indiquer «50-50-20» ou encore «5/12-5/12-1/6».

## Page 5

L'argument avancé en faveur de l'admission des employés d'hôpitaux, des enseignants, des fonctionnaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, des militaires, des athlètes professionnels et des domestiques est peut convaincant. Face aux très nombreuses objections que soulèvent les personnes touchées, la seule volonté d'extension du régime semble dûe à l'ambition du gouvernement.

## Page 6

Dans la mesure où 1,160,000 Canadiens seront assujettis à ce régime qui «fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités», il ne s'agit plus d'un régime d'assurance. Dans les assurances, les cotisants partagent un risque important. D'autres conditions prévalent dans un régime de bien-être. Ces 1,160,000 Canadiens ont déjà contribué d'une façon importante à ce que l'on appelle spécieusement la «quote-part du gouvernement».

La citation du Conseil économique selon laquelle «un supplément de revenu sous forme de versements de la part de l'état peut être requis» ne prouve en rien que ce paiement devrait être constitué par des prestations d'assurance-chômage.

## Page 7

La contribution préconisée du gouvernement pour «frais des prestations spéciales de chômage» relative au taux national et régional de 4 p. 100 de chômage demande une explication plus complète et plus explicite.

La relation qui existe entre le taux de 4 p. 100 et «la moyenne nationale du chômage à long terme» n'est pas indiquée. Cependant, le tableau suivant suggère une nouvelle forme de subside que l'Ontario verserait au Québec.

## TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION (PROPORTIONNELLEMENT AU NOMBRE DE TRAVAILLEURS)

Année	Canada	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.B.
1960	7.0	10.7	9.1	5.4	4.2	8.5
1962	5.9	10.7	7.5	4.3	3.9	6.6
1964	4.7	7.8	6.4	3.2	3.1	5.3
1966	3.6	6.4	4.7	2.5	2.1	4.5
1968	4.8	7.3	6.5	3.5	3.0	5.9
1969	4.7	7.5	6.9	3.2	2.9	4.9

Les arguments exhaustifs invoqués pour que le gouvernement fédéral ait juridiction sur l'assurance-chômage plutôt que les gouvernements provinciaux ou locaux semblent annuler l'idée de la responsabilité individuelle de

l'employeur inhérente à la tarification fondée sur l'expérience que l'on propose.

## Page 8

Ce que recherche d'abord le sans-travail, c'est le maintien de son revenu... Approuvé. Tout «point de rencontre avec le gouvernement» n'est que d'un intérêt mineur sinon complètement inadéquat.

Il semble que citer le nom du «rapport du Comité d'enquête sur la loi d'assurance-chômage de novembre 1962 (de rapport Gill)» constitue à peu près la seule attention que l'on ait portée à ce document.

«D'une façon générale, le régime proposait un double objectif. Il continuera d'offrir des prestations qui permettront de remédier à la perte de revenu... Autre caractéristique tout aussi importante que le nouveau régime, il est un moyen d'accès au service qu'offrent le ministère de la Main-d'œuvre et d'autres organismes, qui ont pour but de faciliter le réembauchage des sans-travail. Ce sont ces deux objectifs qui font que le régime actuel et le régime proposé diffèrent radicalement l'un de l'autre.» Cette petite valse des mots ne peut tout simplement être prise au sérieux. Les prestations d'assurance-chômage et les efforts en vue du réembauchage ont toujours été étroitement liés ce qui se reflète dans le programme de l'assurance-chômage.

«Nous sommes bien convaincus que, pour notre société actuelle, le régime que nous proposons est excellent.» Certainement, vous déviez vos intentions! Les auteurs anonymes, apparemment incapables de fournir une argumentation raisonnable en faveur de la recommandation, replacent le problème sur un plan très subjectif en disant «qu'ils sont convaincus».

## Pages 10 et 11, faits saillants du régime

1. Le caractère obligatoire de l'admission de 1,160,000 employés semble constituer le principal élément de cet article. Personne ne pourra gagner sa vie sans avoir à payer cet impôt.

2. La période de base de 8 semaines ouvrant droit aux prestations est tolérable mais le versement des prestations pendant 44 semaines paraît assez douteux au point de vue assurance. Au point de vue «social», cela contraste avec la condition de 20 semaines de cotisation pour avoir 15 semaines de prestations de maladie.

3. Ce contenu de faire état des nouveaux taux de 66½ p. 100 et de 75 p. 100 sans les justifier. Dans de nombreux cas, la contribution à l'impôt sur le revenu émergera une grande partie de l'augmentation de toute prestation.

4. Les prestations de maladie et de grossesse sont fondamentalement étrangères à tout régime d'assurance-chômage car les personnes intéressées ne seraient normalement pas disponibles pour travailler. On déclare simplement: «il convient de signaler que, pour ce qui est des prestations de maladie et de grossesse, le régime proposé ne remplacera pas les régimes privés ou publics existant dans de domaine mais les complètera dans des limites prévues». Cela n'a pas de sens. Si le gouvernement vous oblige à acheter quelque chose, vous n'avez plus besoin de l'acheter ailleurs.

5. La façon dont les gens pourront opter pour le régime de pensions du Canada ou le régime des rentes du Québec plutôt que pour des prestations d'assurance-chômage beaucoup plus élevées n'est pas très clairs. Peut-être seront-ils «persuadés». On peut mettre en doute cette référence à la «maturité» du régime de pensions, du



of the Canada/Quebec Pension Plan on January 1, 1971, is questionable as full retirement benefits will not be available until 1976.

6. The "five phases" element is, perhaps, the most obvious and objectionable complication of the proposed rules. Surely, the simplest form is the best form.

7. Provision of "a minimum of two personal interviews" may be a deliberate and unwarranted attack on the Department of Manpower. It is hardly a new principle.

8. The statements on self employed and fishing categories are insufficient to support any comment.

9. Seasonal benefits are, perhaps, not so much "abolished" as disguised in various benefit "phases". The effect may be to provide seasonal benefit all year round.

10. The exact method of determining "extra cost", to be paid by government, needs to be more fully explained.

11. For better or for worse, and depending upon how "regions" are defined, additional benefits tied to regional unemployment rates would, in practice, serve as a subsidy to Quebec and the Maritimes.

12. Contribution rates may indeed be lower. Total contributions will be much higher for many employers and employees when all proposed amendments are taken into account.

13. "Gradualism" in contribution rates in newly covered employment hardly seems to be worth the bother. Every administrative burden laid on employers by government is a real cost, even if acknowledged.

14. Employer experience rating is no more sensible now than it was on previous occasions when it was considered and rejected. If laying off one employee raised unemployment insurance rates for all the remaining employees, it might be necessary to lay off another one.

15. Taxable benefits and tax deductible contributions might have been established thirty years ago. As they were not, a change now should receive some justification. In any event, this would seem to be more an amendment of the Income Tax Act than of the Unemployment Insurance Act.

#### Page 12

To use a whole page to show the difference between 80 per cent (established) and 96 per cent (compulsory) coverage seems to be unnecessary. Calling it Table 1 doesn't change anything.

#### Page 13

The main feature of Table 2, Present and Proposed Rates of Employee Contributions by Weekly Earnings, is the contrast between the present rates which have the practical virtue of being multiples of 5c. and the spurious precision of the proposed rates, apparently attributable to a basis of .79 per cent.

Table 3 is, I suppose, an adequate illustration of the questionable idea of employer experience rating by "lay-

off factor" on a foggy scale of "Below Average", "Average" and "Above Average".

The absence of any Tables showing benefits could be taken as indicating preoccupation with contribution revenue by the authors.

#### Pages 14-35

These add remarkably little substance to the suspect outline indicated in the earlier pages. An exception might be made for pages 34-35 which do illustrate, in a substantial way, the almost unlimited potential for confusion and misunderstanding.

In conclusion, this appears to be a clear situation of "The Government knows what it wants. Don't confuse it with facts." Some of the contributing factors to the disheartening muddle are:

- inadequate understanding of the principles involved in Unemployment Insurance history;
- questionable departures from those principles;
- disregard of previous studies and analyses;
- insufficient current analyses;
- inadequate Committee hearings;
- irresponsibility or incompetence on the part of the Minister and/or his advisors.

My offer to substantiate, and expand upon, the very limited material in this letter, for the benefit of all or any members of the Committee, or the Minister, still stands.

Yours very truly,

John Kroeker,  
Fellow, Society of Actuaries  
Associate, Casualty Actuarial Society  
Fellow, Canadian Institute of Actuaries

#### APPENDIX A-65

##### SASKATCHEWAN REGISTERED NURSES' ASSOCIATION

November 17, 1970

Mr. David Weatherhead,  
Chairman,  
House of Commons Standing Committee  
on Labour, Manpower and Immigration,  
Room 538C,  
Centre Block,  
House of Commons,  
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Weatherhead:

Further to the brief presented by the Canadian Nurses Association with respect to the white paper on Unemployment Insurance in the 70's, the Saskatchewan Registered Nurses' Association wishes to express its concern of the provisions of the Adult Occupational Training Act and request that they be reviewed in light of nurses being included under the Unemployment Insurance Act.

Specifically our concern is that courses be available to unemployed nurses to qualify them to fill positions in nursing education, administration, supervision and public health. Most post-graduate courses for nurses are Univer-

Canada et du régime des rentes du Québec le 1<sup>er</sup> janvier 1971 étant donné que les prestations de retraite complète ne pourront être obtenues avant 1976.

6. La question des «cinq phases» constitue peut-être la complication la plus évidente et la plus sujette à caution des règlements proposés. Le système le plus simple est, à n'en pas douter, le meilleur.

7. La disposition prévoyant «un minimum de deux entretiens avec les assurés» pourrait constituer une attaque délibérée et spéculative contre le ministère de la Main-d'œuvre. Ce principe constitue à peine une nouveauté.

8. Les déclarations concernant les travailleurs indépendants et les pêcheurs sont insuffisantes pour donner lieu à quelque commentaire que ce soit.

9. Les prestations saisonnières ne sont peut-être pas tant «abolies» que déguisées sous diverses «phases» de prestations. Peut-être a-t-on l'intention de donner des prestations saisonnières durant toute l'année.

10. Il faudrait expliquer plus en détail la façon dont on déterminera les «frais» qu'assumera le gouvernement.

11. Pour le meilleur ou pour le pire, et selon la façon dont on définira les «régions», les prestations supplémentaires liées aux taux régionaux de chômage constitueraient, en fait, un subside au Québec et aux Maritimes.

12. Les taux de cotisation peuvent, en vérité, être inférieurs. Le montant total des cotisations sera beaucoup plus élevé pour de nombreux employeurs et de nombreux employés lorsque tous les amendements proposés entreront en ligne de compte.

13. «La progressivité» des taux de cotisation que paieront les nouveaux bénéficiaires du régime valent la peine qu'on se donne le mal de l'appliquer. Tout fardeau administratif que le gouvernement fait peser sur les épaules des employeurs entraîne des frais réels, même s'ils ne paraissent pas.

14. La question de la cote de l'employeur n'est pas plus élaborée aujourd'hui qu'elle ne l'était quand, à plusieurs occasions, elle a été étudiée et rejetée. Si le fait de mettre à pied un employé avait pour conséquence d'augmenter le taux d'assurance-chômage pour tous les autres employés, peut-être serait-il nécessaire d'en mettre un à pied.

15. Il aurait fallu établir il y a 30 ans quels sont les revenus impossibles et les cotisations déductibles aux fins de l'impôt. Ceci n'ayant pas été fait, une modification serait aujourd'hui justifiée. Toutefois, il semblerait qu'un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu soit nécessaire, et non pas à la Loi sur l'assurance-chômage.

#### Page 12

Utiliser une page entière pour montrer la différence qu'il y a entre les 80 p. 100 du régime actuel et les 96 p. 100 du régime proposé ne me semble pas nécessaire. L'appeler tableau 1 ne change rien.

#### Page 13

Le tableau 2 présente surtout les taux présents et proposés des cotisations hebdomadaires des employés. Il établit le contraste entre les taux présents qui, pratiquement, ont l'avantage d'être des multiples de cinq cents sans précision contrefaite des taux proposés, apparemment basé sur 79 p. 100.

Le tableau 3 constitue, je pense, une illustration de cette idée douteuse de cote de l'employeur en fonction

des «prévisions de mise à pied» avec un barème imprécis indiquant: «faible, moyen, élevé».

L'absence de tout tableau indiquant les prestations pourrait s'interpréter comme un signe de l'intérêt que les auteurs portent au revenu des cotisations.

#### Pages 14-35

Ces pages n'ajoutent que peu de substance au fait douteux souligné dans les pages précédentes. Peut-être pourrions-nous faire une exception pour les pages 34-35 qui illustrent d'une façon intéressante le potentiel illimité de confusion et d'incompréhension.

En conclusion, ceci semble illustrer fort bien l'expression «le gouvernement sait ce qu'il veut. Ne le gênez pas avec des faits.» Car voici les facteurs qui contribuent à cette confusion décourageante:

- l'incompréhension des principes inhérents à l'histoire de l'assurance-chômage;
- la façon douteuse dont on s'écarte de ces principes;
- le peu d'intérêt que l'on porte aux études et aux analyses déjà effectuées;
- l'insuffisance des analyses actuelles;
- les audiences inadéquates tenues en comité;
- les responsabilités ou l'incompétence du ministre et ou de ses conseillers.

Je me tiens toujours à votre disposition pour développer les quelques idées contenues dans cette lettre au profit de tous les membres du comité ou de ceux qui le désirent, ou du ministre.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

John Kroeker,  
Membre de la société des actuaires  
Associé, Casualty Actuarial Society  
Membre, Institut canadien des actuaires.

#### APPENDICE A-65

Le 17 novembre 1970

Monsieur David Weatherhead

Président

Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration

Pièce 538-C

Édifice du centre

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

A la suite du mémoire qu'a présenté l'Association des infirmières canadiennes au sujet du Livre blanc sur l'assurance-chômage au cours des années 70, l'Association des infirmières autorisées de la Saskatchewan tient à exprimer ses craintes à propos des dispositions de la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Elle demande que ces dispositions soient étudiées compte tenu du fait que des infirmières tombent sous le coup de la Loi sur l'assurance-chômage.

Nous voulons plus précisément que soient mis à la disposition des infirmières en chômage des cours qui leur permettraient d'occuper des postes dans l'enseignement des soins infirmiers (nursing), l'administration, la surveil-



sity based and at least a one-year diploma course is required to work in special nursing areas. A registered nurse who could not find employment in a hospital as a bedside nurse with added preparation, could be employed in other areas of nursing.

In the steps outlined in the five phases of unemployment benefits, a nurse should not be required to leave nursing and take preparation to fill such positions as a keypunch operator, typist or secretary. The field of nursing is broad in scope and should be able to absorb those nurses unemployed in a specific field of nursing.

We appreciate this opportunity to call our concerns to your attention.

Sincerely,  
(Miss) Alice Mills  
Executive Secretary

## APPENDIX A-66

### BRIEF

Of the Social and Industrial Welfare Committee Inc., and the St. Jean and District Labour Council, on the White Paper on Unemployment Insurance.

Brief submitted to the Federal Government by the Social and Industrial Welfare Committee Inc. and the Labour Council of St. Jean and Region Regarding the White Paper on Unemployment Insurance in the 70's, tabled by the Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour.

October 27, 1970.

### A STUDY OF THE WHITE PAPER ON UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE 70's

#### *Retirement benefits (page 10, Section 5)*

Whereas claimants aged 65 to 70 cannot receive benefits because they are going benefits from the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan, they will be considered as having retired voluntarily from the work force. According to the White Paper it is recognized that in 90 per cent of cases they are thanked for their services or are excluded from their employment by virtue of the collective agreements drawn up between employers and employees, both in public and in private services, even if they are still capable of working and willing to work.

LET IT BE RESOLVED that the present formula remain in force, because we believe it to be more equitable for the workers.

#### *Taxes*

Whereas it is proposed that benefits be taxable on page 11, Section 15, and on page 20 of the White Paper, we believe that it would be unfair for that sector of disadvantaged people and we request that the legislators study this problem in taxes in that sector which lack work because of unemployment.

We believe that it would be unfair to tax that sector of disadvantaged people when we see that Minister Benson has granted tax exemptions to those who are well off, i.e. for expenditures arising from businessman's banquet, etc.

LET IT BE RESOLVED that the present formula be maintained in order to alleviate the degree of insatisfaction and insecurity existing at the present time.

#### *Waiting periods (page 21, first sentence)*

Whereas a waiting period of two weeks, instead of one week, is the delay before a claimant can be admitted to the ranks of the unemployed, it is recognized that according to the customs established in the manufacturing industry and very frequently in other sectors of industry there is only one week's pay held back, workers are therefore one week without drawing any payment contrary to the present formula.

LET IT BE RESOLVED that the present formula be maintained.

#### *Government responsibility regarding financial aid (page 10, Sections 10 and 11)*

Whereas the State will assume the cost for ordinary and additional benefits brought about by the average annual national rate exceeding 4 per cent of additional benefits in those regions where unemployment rates will exceed 4 per cent and will exceed by more than 1 per cent the national rate quoted on page 11, Sections 10 and 11 of the White Paper and also elsewhere in the same Paper.

LET IT BE RESOLVED that the 4 per cent rate is too high and that it be replaced by 2 per cent of the national rate. We recognize that the Unemployment Insurance Act is not supposed to provide full employment as you stress elsewhere in the White Paper, but we would like to see the amendments to the Act favour the workers for all the aforementioned reasons.

LET IT BE RESOLVED that the 4 per cent rate be replaced by a 2 per cent rate which would be far more equitable toward workers suffering from unemployment.

#### *Allowable earnings (page 35)*

Whereas the present Unemployment Insurance Plan provides that the unemployed who receive unemployment insurance benefits are entitled to allowable earnings equivalent to about 50 per cent of their benefits.

Whereas the proposed Plan provides that the amount of allowable earnings must not exceed 25 per cent of benefits.

LET IT BE RESOLVED that the proportion of allowable earnings by virtue of the proposed Plan be adjusted so as to enable lower income employees to draw allowable earnings which are more in line with their needs.

St. Jean, Quebec, this 27 day of October, 1970.

Social and Industrial Welfare Committee of  
St. Jean and Iberville Inc.

Leo Marquette, Chairman

François Ratté, Vice-Chairman

Labour Council of St. Jean and District

E. G. Docquier, Chairman

Robert Saumure, Secretary

lance et l'hygiène publique. La plupart des cours supérieurs à l'intention des infirmières se donnent à l'université et, pour occuper des postes spéciaux dans certains secteurs des soins infirmiers il leur faut un diplôme d'études supérieures. Une infirmière autorisée qui ne pourrait trouver de travail auprès des malades dans un hôpital pourrait, une fois mieux préparée, occuper d'autres postes dans le domaine des soins infirmiers.

Dans le cadre du programme en cinq phases des prestations d'assurance-chômage, une infirmière ne devrait pas être obligée d'abandonner sa spécialité pour suivre des cours de mécanographe-perforateur, de dactylographie ou de secrétaire. Le domaine des soins infirmiers est très vaste et devrait pouvoir absorber les infirmières qui ne travaillent pas dans un secteur précis. Nous sommes heureux d'avoir pu vous soumettre nos préoccupations. Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

La secrétaire exécutive,  
(M<sup>lle</sup>) Alice Mills

## APPENDICE A-66

### MÉMOIRE

du Comité de Bien-être Social Industriel Inc. et le Conseil du Travail de St-Jean et District, sur le Livre blanc d'assurance-chômage.

Mémoire soumis au Gouvernement fédéral par le Comité du Bien-être social et Industriel inc. et le conseil du Travail de St-Jean et région relativement au Livre blanc sur l'Assurance-chômage au cours des années 70, déposé par l'honorable Bryce Mackasey, Ministre du Travail.

Le 27 octobre 1970.

### ÉTUDE DU LIVRE BLANC SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU COURS DES ANNÉES 70

#### *Prestation de retraite (page 10, article 5)*

Considérant que le réclamant âgé de 65 ans à 70 ans ne peut recevoir de prestation parce qu'il retire la pension du régime de pension du Canada et les rentes du Québec, on le considérera comme s'étant retiré volontairement des rangs des actifs. D'après le Livre blanc il est reconnu que dans 90 p. 100 des cas il est remercié de ses services ou qu'il en est exclu en vertu des ententes collectives intervenues entre employeurs et employés, autant dans les services publics que privés, même s'il est encore capable de travailler et veut travailler.

QU'IL SOIT RÉSOLU que la formule actuelle demeure en vigueur, nous la croyons plus conforme et plus équitable pour les travailleurs.

#### *Taxes*

Attendu qu'il est proposé que les prestations soient imposables à la page 11, section 15, et la page 20 du Livre blanc, nous croyons qu'il serait injuste pour ce secteur de défavorisés et nous demandons aux législateurs de se pencher sur ce problème des taxes sur ce secteur démuné de travail à cause de chômage.

Nous croyons qu'il serait injuste de taxer ce secteur de défavorisés quand nous voyons que le Ministre Benson a

consenti des exemptions de taxes en faveur des mieux nantis, notamment aux dépenses occasionnées lors des banquets d'hommes d'affaires, etc...

QU'IL SOIT RÉSOLU que la formule actuelle soit maintenue afin d'alléger le degré d'insatisfaction et d'insécurité qui existe actuellement.

#### *Semaines d'attente (Page 21, première phrase)*

Attendu que la carence de 2 semaines, au lieu d'une semaine, soit le délai avant que le réclamant puisse être admis dans l'effectif des personnes en chômage, il est reconnu que la coutume établie dans l'industrie manufacturière et très souvent dans d'autres secteurs du travail nous avons seulement une semaine de paie en arrière, le travailleur se trouve à être une semaine à ne rien retirer contrairement à la formule actuelle.

QU'IL SOIT RÉSOLU que la formule actuelle soit maintenue.

#### *Responsabilité du Gouvernement en fait d'aide financière (page 10, sections 10 et 11)*

Considérant que l'État assumera les frais de prestations ordinaires et supplémentaires occasionnés par le taux national annuel moyen supérieur de 4 p. 100 des prestations supplémentaires dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4 p. 100 et excédera de plus de 1 p. 100 le taux national cité à la page 11, sections 10 et 11 du Livre blanc et ailleurs aussi dans ce même livre.

QU'IL SOIT RÉSOLU que le taux de 4 p. 100 est trop élevé et qu'il soit remplacé par 2 p. 100 du taux national. Nous reconnaissons que la loi d'assurance-chômage ne doit en être une de plein emploi comme vous le soulignez à un autre endroit du Livre blanc mais nous tenons à ce que les modifications à la loi en soit une en faveur des travailleurs et pour toutes ces raisons.

QU'IL SOIT RÉSOLU que le taux de 4 p. 100 soit remplacé par 2 p. 100 qui serait beaucoup plus équitable envers les travailleurs réduits en chômage.

#### *Gains admissibles (page 35)*

Considérant que le régime actuel d'assurance-chômage prévoit que le chômeur qui reçoit des prestations d'assurance-chômage a droit à des gains admissibles équivalent environ 50 p. 100 de ses prestations.

Considérant que le régime proposé prévoit que ce montant des gains admissibles ne doit pas dépasser 25 p. 100 des prestations.

QU'IL SOIT RÉSOLU que la proportion des gains admissibles en vertu du régime proposé soit ajusté de façon à permettre pour les employés à plus faible revenu des gains admissibles qui tiennent mieux compte de leurs besoins.

St-Jean, Québec, ce vingt-septième jour d'octobre 1970.  
Comité du Bien-être Social et Industriel de St-Jean et Iberville Inc.

Léo Marquette, Président  
François Ratté, Vice-Président  
Conseil du Travail de St-Jean et district  
E. G. Docquier, Président  
Robert Saumure, Secrétaire



## APPENDIX A-67

## BRIEF

submitted to

THE COMMISSION ON LABOUR AND MANPOWER  
by

The Quebec Road Builders and Heavy Construction  
Association

Quebec City, October 26, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.,

Chairman of the Committee on Labour, Manpower and  
Immigration,  
Ottawa 4.

Dear Mr. Weatherhead,

The Quebec Road Builders and Heavy Construction  
Association is grateful to you for granting it a further  
delay of time in order to enable it to submit its views on  
the White Paper "Unemployment Insurance in the 70's".

Proceeding by means of a White Paper appears to us to  
be the most democratic method and we congratulate the  
government for using it.

Yours very truly,

The Assistant General Manager,  
Alcide Fournier.

## PREAMBLE

This year, our Association is celebrating the 26th  
anniversary of its founding. Incorporated on February 22,  
1944, under the third part of the Companies Act, it is  
composed of 325 small, medium and large contractors,  
from every part of the province, who are responsible for  
carrying out work covering 85 per cent of the capitaliza-  
tion budget of the different Departments of the province  
of Quebec (Roads, Natural Resources, Agriculture and  
Colonization), along with various works carried out for  
the municipal governments and for heavy industry.

At the present time, our members can carry out annu-  
ally works exceeding the sum of \$500 million covering  
the following operations:

The building of roads, bridges, dams, viaducts, tun-  
nels, runways, subways, docks, all kinds of pipelines,  
aqueduct or sewage networks in whole or in part,  
sidewalks, paving, draining, dredging, excavation,  
earthwork, transmission and distribution lines for  
electrical energy, microwaves, telecommunications  
and all other civil engineering work requiring the  
use of heavy machinery such as dredges, steam shovels,  
mechanical pile driving, heavy trucks, etc.

The activities of some of our members extend also  
beyond Quebec, that is in Ontario, the Maritimes prov-  
inces, Labrador (Churchill Falls), throughout the rest of  
Canada and even frequently abroad, (Trinidad, Haiti),  
without forgetting the 125 associated companies repre-  
senting the suppliers of materials and equipment along  
with the most important consulting engineers offices.

On the whole, more than 25,000 skilled workers (opera-  
tors, technicians, and heavy equipment mechanics) are  
directly employed by this industry without counting the

even higher number of workers employed by parallel  
industries such as steelworks, cement plants, petrochemi-  
cal industries, trucking, etc.

## FOREWORD

First of all, we wish to thank the government for  
making it possible, through its White Paper, for all inter-  
ested groups to express their opinion on the new, Unem-  
ployment Insurance Plan which will be implemented  
shortly.

Our Association, which is affiliated to the Canadian  
Building Association, fully approves and supports the  
brief presented by the latter to you on this question on  
September 23, 1970. All we shall do here is to emphasize  
briefly certain points which seem essential to us for our  
industry. With regard to our position on the other points,  
all you have to do is refer to the brief by the CBA.

## TIME ALLOWED

We believe that the period of time given to us for the  
study of the present White Paper was definitely insuffi-  
cient because for the past nine (9) months we have had  
to concentrate our energies in negotiating a provincial  
collective agreement for the entire Quebec construction  
industry. That is why we are not submitting a thorough  
economic and statistical study on this question, although  
in our opinion, this aspect remains the fundamental pillar  
of the system because our economic possibilities must  
always be kept in mind.

## PRINCIPLES

Since the Unemployment Insurance Plan is undergoing  
an almost complete review, we believe it is a good idea to  
return to the original sources before establishing the new  
Plan and to try and draw out the main principles which  
are to guide an Unemployment Insurance Plan of that  
nature.

In our opinion, Unemployment Insurance is a collective  
insurance to which the worker subscribes in order to  
draw benefits when he will be deprived of income  
because of lack of work while being available for work.

On the basis of this very summary concept of an  
insurance plan, we can easily deduce the following  
principles:

## 1. Universality

Since we are dealing with a collective insurance  
having a national scope, it seems normal to us that  
all personnel employed by a contractor be subject to  
it so that workers whose employment is relatively  
stable can defray, at least in part, the cost of benefits  
paid to those who are less favoured in this respect.

Therefore, this means the pooling of risks, and  
consequently the reduction to a minimum of the  
costs chargeable to all those who are insured.

The principle of universality will also have as a  
direct consequence the increase of receipts of the  
Plan even if there is an increase in requests for  
benefits, because we do not believe that these two  
increases will be directly proportional in numbers.

## APPENDICE A-67

## MÉMOIRE

soumis à

LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE

par

L'Association des Constructeurs de Routes et Grands Travaux du Québec  
435 Grande-Allée Est, Québec 4, P.Q.,  
Québec, le 26 octobre 1970

Monsieur David Weatherhead, député,  
Président du comité du travail, de la  
Main-d'œuvre et de l'immigration,  
Ottawa 4.

Cher Monsieur Weatherhead,

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec vous est reconnaissante d'avoir étendu les délais pour lui permettre de soumettre ses vues sur le Livre blanc «L'Assurance-chômage au cours des années 70»

Cette façon de procéder par «Livre blanc» nous semble la plus démocratique et nous en félicitons le gouvernement.

Veuillez agréer l'assurance de nos sentiments les plus dévoués,

Le Directeur général adjoint,  
Aldéa Fournier.

## PRÉAMBULE

Notre Association célèbre, cette année, le 26<sup>e</sup> anniversaire de sa fondation. Incorporée le 22 février 1944, sous la 3<sup>e</sup> partie de la Loi des compagnies, elle est composée de 325 entrepreneurs, petits, moyens et gros, répartis à travers la province, qui exécutent pour plus de 85 p. 100 des budgets en immobilisation des différents ministères de la province de Québec (Voirie, Richesses naturelles, Agriculture et Colonisation), ainsi que les travaux exécutés pour les gouvernements municipaux et pour la grande industrie.

Nos membres peuvent à l'heure actuelle exécuter annuellement des travaux dépassant la somme de 500 millions de dollars qui couvrent les opérations suivantes:

Construction de routes, ponts, barrages, viaducs, tunnels, pistes d'envol, métro, quais, oléoducs de toute sorte, réseau ou partie de réseau d'aqueduc ou d'égout, trottoirs, pavage, drainage, dragage, excavation, terrassement, lignes de transmission et de distribution d'énergie électrique, de micro-ondes, de télécommunication et tous les autres travaux de génie civil nécessitant l'usage de machinerie lourde telle que drague, pelle mécanique, bélier mécanique, camion lourd, etc.

Les activités de certains d'entre eux s'étendent aussi à l'extérieur du Québec, soit en Ontario, dans les Provinces Maritimes, au Labrador (Chutes Churchill) dans le reste du Canada et même souvent à l'étranger, (Trinidad, Haïti) sans oublier les 125 compagnies associées représentant les fournisseurs de matériaux et d'équipement, ainsi que les plus importants bureaux d'ingénieurs-conseils.

Dans l'ensemble, plus de 25,000 ouvriers spécialisés (opérateurs, techniciens, et mécaniciens de machinerie lourde) sont directement à l'emploi de cette industrie, sans compter le nombre encore plus élevé de ceux qui dépendent d'industries parallèles: aciéries, cimenteries, industries pétrochimiques, camionnage etc.

## AVANT-PROPOS

Nous tenons tout d'abord à remercier le gouvernement de donner, par son livre blanc, la possibilité à tous les groupements intéressés d'exprimer leur opinion sur le nouveau régime d'assurance-chômage qui entrera en vigueur bientôt.

Notre Association étant affiliée à l'Association canadienne de la Construction, approuve et appuie entièrement le mémoire que celle-ci vous a présenté sur cette question le 23 septembre 1970. Nous nous contenterons seulement d'insister brièvement sur certains points qui nous paraissent essentiels pour notre industrie. Pour ce qui est de notre position sur les autres points, il vous suffira de vous en référer au mémoire de l'A.C.C.

## LE DÉLAI

Nous croyons que le délai qui nous a été accordé pour l'étude du présent Livre blanc nous a été nettement insuffisant puisque depuis près de neuf (9) mois, nous avons dû concentrer nos énergies à la négociation d'une convention collective provinciale pour toute l'industrie de la construction québécoise. C'est pourquoi nous ne vous présentons pas une étude économique et statistique approfondie sur cette question, bien que selon nous, cet aspect demeure le pilier fondamental du régime car il faut toujours tenir compte de nos possibilités économiques.

## LES PRINCIPES

Puisque le régime d'assurance-chômage subit une révision quasi-complète, nous croyons qu'il est bon, avant l'instauration du nouveau régime, de retourner aux sources et de tenter de dégager les grands principes qui doivent régir un tel régime d'assurance-chômage.

Selon nous, l'assurance-chômage est une assurance collective que le travailleur souscrit afin de percevoir des prestations, lorsqu'il sera privé de revenu par manque de travail alors qu'il est disponible pour travailler.

Si nous partons de ce concept très sommaire, d'un régime d'assurance, nous pouvons facilement déduire les principes suivants:

## 1. Universalité

Puisqu'il s'agit d'une assurance collective à portée nationale, il nous semble normal que tous les employés au service d'un entrepreneur soient assujettis afin de faire défrayer, du moins en partie, par les travailleurs dont l'emploi est relativement stable, le coût des prestations versées aux moins favorisés sur ce plan.

C'est donc la mise en commun des risques, ce qui a pour conséquence de réduire au minimum les frais imputables à tous les assurés.

Le principe de l'universalité aura également pour conséquence directe d'augmenter les recettes du régime, même si les demandes de prestations augmentent, car nous ne croyons pas que ces deux augmentations seront directement proportionnelles en nombre.



## 2. Insurance subscribed by the workers (eligibility)

As seen above, all wage earners in the service of an employer will contribute to the Plan.

However, we believe that a period of twenty weeks should be required for a worker to be eligible to draw benefits under the Plan, because we should not forget that according to the proposal of the White Paper, a work week may represent in terms of earnings the sum of \$25 only for a worker. Furthermore, if we reduce considerably the period of eligibility to benefits this will probably result in a proportional reduction of the worker's will to seek employment, especially if at the same time we increase the benefits as proposed in the White Paper.

As pointed out by the Gill Report, in the past there were cases where certain wage earners worked only long enough to obtain their "Stamps", and we should bear in mind that this happened even though benefits were much lower and that the period of eligibility was much longer. It is easy to foresee that this tendency will become more pronounced especially if the new conditions facilitate this.

Therefore, while reducing the period of eligibility and increasing the benefits, it is necessary not to take away the worker's will to seek new employment.

## 3. Benefits

The White Paper proposes fairly substantial increases in benefits compared with those provided in the old Plan. These increases are to be implemented at various stages.

Obviously, the purpose is to help the unemployed as much as possible. However, while trying to achieve this purpose, we must not take away from the worker the will to seek new employment by paying him high benefits over a long period but, on the contrary, we must try to stimulate him to find new employment by paying him benefits which are sufficient for his needs. In fact, does it stand to reason that an unemployed worker will accept employment if the conditions offered to him are merely equivalent to these offered by the Unemployment Insurance Plan?

For instance, a contractor who is engaged in clearing snow from roads during the winter will have to guarantee to his employees an income higher than \$125 a week, even if the latter do not work during three weeks. For the province of Quebec only, this work represents at the present time more than \$50 million and this cost will increase considerably if the contractors want to obtain manpower. This snowballing effect can also be seen in other fields of activity.

## 4. Benefits paid to workers deprived of income lack of work although they are available for work.

In order not to burden the plan too extensively, we believe that it is necessary to exclude people who cease working because of illness, pregnancy or because they are pensioned. Provision can be made

for these cases in the government's future social security plan. Moreover, working agreements often include provisions in this respect.

As a final point, and in this we are entirely agreed with the CBA's opinion, we wish to emphasize that the rule of proportionality of contributions by the employer in terms of lay-offs by that employer may prove to be discriminatory towards certain industries. In fact, we believe that the so-called seasonal industries such as the building industry will certainly be penalized by this proportionality rule, and in this respect we are of a different opinion than the White Paper. Moreover, we believe that this principle is contrary to the principle of universality which constitutes a pooling of risks, so that the more favoured contribute for those who are less favoured.

The unemployment problem exists throughout Canada and is more acute in Quebec. The purpose of our brief study was merely to find a constructive solution to that question. We hope that our observations will be useful to you in establishing a new Unemployment Insurance Plan for the greater welfare of our workers.

The Quebec Road Builders and Heavy Construction Association is very grateful for the opportunity you have given us to express our ideas and recommendations which may improve the situation of the workers in the building industry with respect to the important question dealing with unemployment insurance.

Alcide Fournier,

Assistant General Manager.

Quebec Road Builders and Heavy Construction Association.

## APPENDIX A-68

WARD LEONARD OF CANADA LIMITED

Toronto 16, Ontario

October 16th, 1970

Mr. David Weatherhead, M.P.,

House of Commons,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Canada.

Reference: *White Paper on Unemployment Insurance.*

Dear Mr. Weatherhead,

There is no doubt that the suggestions contained in the White Paper are inflationary. Dr. Young, Chairman of the Prices & Incomes Commission, reports that he has received excellent co-operation from the business sector in maintaining prices. The recommendations contained in the White Paper, if implemented, would substantially increase inflationary pressure on business, since this additional burden can no longer be tolerated and would have to be passed on as an increase in prices to the consumer. Canada, through its pension, hospital and medical benefit plans, has already become a welfare state and the Government can ill afford to be even more generous in spending the tax-payers' money for political gain on further social plans.

## 2. Assurance souscrite par les travailleurs (admissibilité)

Tel que vu plus haut, tous les salariés au service d'un employeur contribueront au régime.

Cependant, nous croyons qu'une période de 20 semaines devrait être exigée pour rendre un travailleur admissible aux prestations versées en vertu du régime, car il ne faut pas oublier que selon la proposition du Livre blanc, une semaine de travail peut ne représenter qu'une somme de \$25.00 gagnée par le travailleur. De plus, si nous réduisons de beaucoup la période d'admissibilité aux prestations, il est probable que nous réduirons proportionnellement la volonté du travailleur à se chercher de l'emploi surtout si du même coup, nous augmentons les prestations tel que proposé dans le Livre blanc.

Par le passé, comme le souligne le rapport Gill, il arrivait que certains salariés ne travaillaient qu'une période suffisante pour obtenir leurs «timbres». Et il est à remarquer que cela se faisait même si les prestations étaient beaucoup moins élevées et que la période d'admissibilité était plus longue. Il est facile de prévoir que cette tendance s'accroîtra, surtout si les conditions nouvelles la facilitent.

Il faut donc, tout en réduisant la période d'admissibilité, et en augmentant les prestations, ne pas enlever la volonté du travailleur à se chercher un nouvel emploi.

## 3. Les prestations

Le Livre blanc propose des augmentations assez substantielles des prestations comparativement à celles prévues à l'ancien régime, le tout selon diverses phases.

Il est évident que le but recherché est d'aider le plus possible le chômeur. Cependant, tout en recherchant ce but, il ne faut pas enlever à ce travailleur la volonté de se chercher un nouvel emploi en lui versant, pendant une longue période, des prestations élevées, mais au contraire l'inciter à se trouver un nouvel emploi en ne lui versant qu'une prestation suffisante pour ses besoins. Peut-on concevoir en effet, qu'un chômeur acceptera du travail, si les conditions offertes ne sont qu'équivalentes à celles offertes par le régime d'assurance-chômage?

Comme exemple, un entrepreneur en déneigement des chemins l'hiver, devra garantir à ses employés un revenu supérieur à 125 dollars par semaine, même si ces derniers ne travaillent pas durant 3 semaines. Pour la seule province de Québec, ces travaux représentent actuellement au delà de 50 millions de dollars et ce coût est appelé à augmenter très fortement si l'entrepreneur veut obtenir de la main-d'œuvre. Cet effet d'entraînement pourra se percevoir également dans d'autres champs d'activités.

## 4. Prestations versées au travailleur privé de revenu par manque de travail alors qu'il est disponible pour travailler.

Nous croyons, afin de ne pas grever le régime trop lourdement, qu'il est nécessaire d'exclure les abandons d'emploi pour cause de maladie, grossesses ou retraite. Ces cas pourront être prévus dans le futur

régime de sécurité sociale du gouvernement. De plus, il n'est pas rare de trouver dans les conventions de travail des dispositions à cet égard.

Comme dernier point, et en cela nous sommes entièrement d'accord avec l'opinion émise par l'A.C.C. nous tenons à souligner que la règle de proportionnalité des contributions d'employeur en fonction des mises à pied par cet employeur, pourra s'avérer discriminatoire envers certaines industries. En effet, nous croyons que les industries dites saisonnières, telle l'industrie de la construction, seront certainement pénalisées par cette règle de la proportionnalité et en cela nous différons d'opinion d'avec le Livre blanc. De plus, nous croyons que ce principe va à l'encontre du principe de l'universalité qui constitue une mise en commun des risques, de sorte que les plus favorisés contribuent pour ceux qui le sont moins.

## CONCLUSION

Le problème du chômage a une envergure nationale et il se pose avec plus d'acuité encore au Québec. Notre étude sommaire n'a eu pour but que la recherche d'une solution constructive à cette question. Nous espérons que nos quelques remarques pourront vous être utiles dans l'établissement du nouveau régime d'assurance-chômage pour le plus grand bien-être de nos travailleurs.

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec est très reconnaissante de l'occasion que vous lui donnez d'exprimer ses idées et recommandations susceptibles d'améliorer la situation des travailleurs de l'industrie de la construction concernant l'importante question qu'est l'assurance-chômage.

Alcide Fournier

Directeur général adjoint.

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.

## APPENDICE A-68

Monsieur David Weatherhead

Député de Scarborough-ouest

Édifice du Parlement

Chambre des communes

Ottawa (Canada)

Le 16 octobre 1970

Objet: Livre blanc sur l'assurance-chômage

Monsieur,

Les suggestions que fait le Livre blanc sont, à n'en pas douter, inflationnistes. M. Young, président de la Commission des prix et des revenus déclare que le secteur industriel a fait preuve d'une excellente collaboration dans le maintien des prix. La mise en application des recommandations du Livre blanc aurait pour effet une importante augmentation de la pression inflationniste qui s'exerce sur l'industrie. Ce fardeau supplémentaire ne serait plus supportable et devrait se solder par une augmentation des prix pour le consommateur. Grâce à ses régimes de pension, de prestations médicales et hospitalières, le Canada est devenu un pays où existe le bien-être. Le gouvernement ne peut que difficilement se permettre de faire preuve d'une plus grande générosité en dépensant l'argent des contribuables pour d'autres questions sociales afin d'obtenir des gains politiques.



Unemployment insurance should be, as its name implies, insurance against unemployment. It should be voluntary, broadly based, supported and subsidized by business and as a social welfare program available from the private insurance sector. Because many people employed today are taking the attitude of getting more for nothing in return, it is conceivable that we will be running out of money to support all the nice social welfare plans. One can only be taxed so much before the well runs dry.

The other alternative, of course, will be for the Government to decide who works for how much in the jobs it

decides. Total Government control—an unpleasant thought, but inevitable if we keep on spending beyond our means.

I urge you to vote against the adoption of the recommendation as contained in the subject White Paper. Keep to the Prime Minister's motto as he said "In the field of social welfare programs it is my belief we have enough of this free stuff....".

Yours very truly,

J. H. Kiuge,  
President.

L'assurance-chômage devrait, comme son nom l'indique, être une assurance contre le chômage. Elle devrait être volontaire, générale, soutenue et financée par l'industrie et conçue comme les programmes de bien-être qu'offre le secteur privé de l'assurance. Étant donné que les gens qui travaillent aujourd'hui ont tendance à vouloir beaucoup de choses sans contre-partie, nous risquons de ne pas avoir assez d'argent pour aider tous les bons régimes de bien-être social. Tant va la cruche à l'eau qu'à la fin elle se casse.

Le gouvernement aurait aussi la solution de décider quelle personne occuperait tel poste et à quel salaire. Que le gouvernement en vienne à tout contrôler, c'est là

une pensée déplaisante mais une chose inévitable si nous continuons à dépenser plus que nos moyens ne nous le permettent.

Je vous prie instamment de voter contre l'adoption des propositions contenues dans le Livre blanc. Tenez-vous-en à la devise du premier ministre: «Je pense que, dans le domaine du bien-être social, nous avons assez de ces largesses...».

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,  
J. H. Kluge



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Tuesday, March 23, 1971

Chairman: Mr. David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 10

Le mardi 23 mars 1971

Président: M. David Weatherhead

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## **Labour, Manpower and Immigration**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

## **Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration**

---

RESPECTING:

Main Estimates 1971-72  
Department of Labour

CONCERNANT:

Le Budget des dépenses 1971-1972  
Ministère du Travail

---

APPEARING:

The Hon. Bryce Mackasey,  
Minister of Labour

COMPARAÎT:

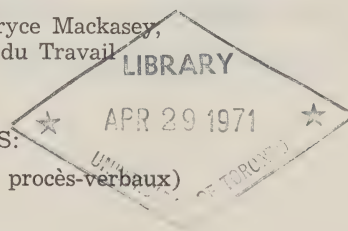
L'hon. Bryce Mackasey,  
Ministre du Travail

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



---

Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970-71

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970-1971

---



STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander  
Borrie  
Broadbent  
Caccia  
Cullen

Dionne  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL,  
MAIN-D'ŒUVRE ET IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

Messieurs

McNulty  
Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy  
Perrault

Paproski  
Robinson  
Ryan  
Thomas (*Moncton*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20)

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Mr. Paproski replaced Mr. MacEwan on January 21,  
1971

Mr. Caccia replaced Mr. Trudel on March 23, 1971

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement.

M. Paproski remplace M. MacEwan le 21 janvier  
1971

M. Caccia remplace M. Trudel le 23 mars 1971

## ORDER OF REFERENCE

Wednesday, February 17, 1971.

*Ordered*,—That Vote 1 relating to the Department of Labour;

Votes 1, 5, 10, 15 and 20 relating to the Department of Manpower and Immigration;

Vote 5 relating to the Unemployment Insurance Commission; and

Vote 25 relating to the Immigration Appeal Board, be referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration.

*ATTEST:*

## ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 17 février 1971.

*Il est ordonné*,—Que le crédit 1 ayant trait au ministère du Travail;

Les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 ayant trait au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration;

Le crédit 5 ayant trait à la Commission d'assurance-chômage; et

Le crédit 25 ayant trait à la Commission d'appel de l'immigration soient renvoyés au comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

*The Clerk of the House of Commons*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, March 23, 1971.  
(19)

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 11.10 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Alexander, Caccia, Cullen, Dionne, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Thomas (*Moncton*), Turner (*London East*), Weatherhead—(13).

*Appearing:* The Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour.

*Witnesses:* From the Department of Labour: Messrs. J. D. Love, Deputy Minister; B. Wilson, Assistant Deputy Minister, Labour relations; J.-P. Després, Assistant Deputy Minister, Employment Standards; H. J. Waisglass, Director General, Research and Development; R. D. Blackburn, Director, Financial Management Services; C. J. Helmes, Chief Financial Services; M. A. McDermott, Executive Assistant to the Deputy Minister.

The Chairman made an oral presentation of the Fourth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure, which was agreed to.

Thereafter, the Committee proceeded to the consideration of the Estimates 1971-72 relating to the Department of Labour.

The Chairman welcomed the Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour, who in turn introduced the other officials of his department.

On Item 1,

Program Expenditures—\$13,349,000.

The Minister made a statement, who was questioned thereon, assisted by his officials.

Item 1 was carried.

After further questioning, the Chairman thanked the Minister and the officials of the Department for their appearance.

At 12.42 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11.00 o'clock a.m., Tuesday, March 30, 1971.

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 23 mars 1971.  
(19)

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 11 h 10. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Caccia, Cullen, Dionne, Knowles (*Norfolk-Halifax*), Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), McNulty, Murphy, Perrault, Portelance, Thomas (*Moncton*), Turner (*London-Est*), Weatherhead—(13).

*Comparait:* L'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail.

*Témoins:* Du ministère du Travail: MM. J. D. Love, sous-ministre; B. Wilson, sous-ministre adjoint, relations industrielles; J.-P. Després, sous-ministre adjoint, normes de l'emploi; H. J. Waisglass, directeur général, recherches et développement; R. D. Blackburn, directeur, services de la gestion financière; C. J. Helmes, directeur des services financiers; et M. A. McDermott, adjoint exécutif au sous-ministre.

Le président fait une présentation verbale du 4<sup>e</sup> rapport du sous-Comité du programme et de la procédure qui est adopté.

Le Comité entreprend ensuite l'étude des prévisions budgétaires 1971-1972 concernant le ministère du Travail.

Le président souhaite la bienvenue à l'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail qui à son tour présente les hauts fonctionnaires de son ministère.

Crédit n° 1,

Dépenses du programme—\$13,349,000.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de ses hauts fonctionnaires.

Le crédit n° 1 est adopté.

Après la période de questions, le président remercie le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère.

A 12 h 42 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 h du matin le mardi 30 mars 1971.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, March 23, 1971

• 1110

*[Texte]*

**The Chairman:** Gentlemen, I would like to call to order the meeting of our Labour, Manpower and Immigration Standing Committee. First of all, I would like to make a brief report on the steering committee meeting that was held last week, at which Messrs. Dionne, Muir, Knowles, Caccia, Perrault, Portelance and myself were present. We had decided to hold the first meeting of our Committee today, to hear the Minister and the estimates of the Department of Labour and also at 3.30 p.m. if necessary.

Next Tuesday, March 30, at 11 a.m. and at 3.30 p.m., we plan to hear the Minister on the estimates of the Unemployment Insurance Commission, and probably the following Tuesday, April 6, to hear the Minister of Labour, Manpower and Immigration on the estimates of that department. You will probably need two or three meetings on that department though many of the items that ordinarily might be discussed in these estimates will be coming up later this spring in new legislation, particularly with respect to the Department of Labour, with the Canada Labour (Standards) Code before the House now in second reading, the Unemployment Insurance Commission in the same position. There will be other legislation coming forward. Similarly, in Immigration there will probably be some legislation coming forward later this spring.

I think it would be premature perhaps to discuss anything much further with respect to our program. I would intend to call the steering committee together as soon as there are new developments and then come back to the full Committee for approval or amendments as to what we had decided there.

At this time, I would like to go on to Vote 1 in the estimates for 1971-72 for the Department of Labour. These estimates commence at page 13-2 of these estimates and going on to page 13-10. There is just one vote under the Department of Labour estimates. Next week there will be one vote under the Unemployment Insurance Commission's estimates. There are a number of subsections involved in Vote 1 today.

At this time, I would like to call upon the Minister the Honourable Mr. Bryce Mackasey, Minister of Labour in Canada. Perhaps Mr. Mackasey could introduce the officials who are here today and then give us a brief opening statement.

**Mr. Alexander:** On a point of order, Mr. Chairman. I notice you gave us a rundown as to what was going to happen in the future. You indicated on March 30 that in all probability, we would be dealing with the Unemployment Insurance Act. Was there any mention regarding the Canada Standards Act?

**The Chairman:** Mr. Alexander, next Tuesday, March 30, at 11 a.m. and 3.30 p.m., we will deal with the estimates of the Unemployment Insurance Commission if that is agreeable to the Committee. It was agreeable to the steering committee.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le mardi 23 mars 1971

*[Interprétation]*

**Le président:** Messieurs, je vous rappelle à l'ordre, la séance de notre Comité permanent du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration est ouverte. En premier lieu, je voudrais vous faire un compte rendu de la réunion de notre Comité directeur de la semaine dernière à laquelle assistaient MM. Dionne, Muir, Knowles, Caccia, Perrault, Portelance et moi-même. Nous avons décidé de tenir la première réunion de notre Comité aujourd'hui afin d'entendre le témoignage du ministre et de passer en revue les crédits du ministère du Travail; nous continuerons à 15h30 si c'est nécessaire.

Mardi prochain, le 30 mars à 11h. et à 15h.30, nous avons l'intention d'entendre le témoignage du Ministre en ce qui concerne les prévisions de dépenses de la Commission d'assurance-chômage et mardi prochain, le 6 avril, nous entendrons sans doute le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet des prévisions budgétaires de ce ministère. Deux ou trois séances seront sans doute nécessaires pour analyser les crédits de ce ministère bien que de nombreux postes de dépenses qui devraient être discutés dans le cadre de ces crédits seront examinés au printemps, dans le contexte d'une nouvelle loi en ce qui concerne le ministère du Travail, je veux parler du code canadien du travail qui est au stade de la seconde lecture à la Chambre, à l'heure actuelle, ainsi que la commission d'assurance-chômage. D'autres projets de loi seront présentés. Parallèlement, un projet de loi pourrait être déposé au sujet de l'immigration, au cours du printemps.

Il serait prématuré de s'avancer plus loin en ce qui concerne notre programme. J'ai l'intention de convoquer le comité directeur dès qu'il y aura des faits nouveaux et ensuite, nous soumettrons à l'approbation du Comité plénier nos décisions susceptibles de modification.

A présent, j'aimerais passer au crédit 1 du budget de dépenses pour l'exercice 1971-1972 du ministère du Travail. Ces crédits figurent au budget de dépenses de la page 13-2 à la page 13-10. Il n'y a qu'un seul crédit pour le ministère du Travail. La semaine prochaine, nous examinerons un crédit pour la Commission d'assurance-chômage. Je signalerais qu'il y a un certain nombre de sections dans le crédit 1 que nous étudions aujourd'hui.

A présent, je demanderais au ministre du Travail, l'honorable M. Bryce Mackasey de nous présenter ses collaborateurs et de nous faire une brève déclaration préliminaire.

**M. Alexander:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Vous nous avez donné une petite idée de ce qui se passera dans un proche avenir. Vous nous avez signalé que le 30 mars, selon toute vraisemblance, nous nous occuperions de la Loi sur l'assurance-chômage. Avez-vous mentionné la Loi sur les normes du Canada?

**Le président:** Monsieur Alexander, mardi prochain le 30 mars à 11h, et à 15h.30, nous étudierons les crédits de la commission d'assurance-chômage, si le Comité le veut bien. Le comité directeur a jugé cela souhaitable.



[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Not the bill.

**The Chairman:** Not according to the bill, but...

**Mr. Alexander:** This is true, I mean the bill is not there. I am just wondering whether there was going to be any indication as to you dealing with the Canada Labour (Standards) Code Act. I notice that you left that one out.

**The Chairman:** No, I think I did refer to it, but the difficulty is that until it is actually referred to us after it has received second reading, we do not really have it before us as an item of business. Mr. Muir was in your place at the steering committee meeting. We discussed it at that time. In the ordinary course, it should be coming to our Committee. We discussed briefly what we might do with it at that time but I think that before it is actually referred to us, which will not be until it has received second reading, it is a wee bit premature to say any more about it at the present time.

**Mr. Alexander:** How can you rationalize that with respect to the Unemployment Insurance Commission estimates.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is the estimates.

**Mr. Alexander:** Yes, I know that, Mr. Knowles. I am just trying to get some information for my own satisfaction.

• 1115

**Mr. Perrault:** Are you talking about costs in connection with the labour standards program?

**Mr. Alexander:** I notice that we will be dealing with Unemployment Insurance. That bill has had first reading as well as the Canada Labour (Standards) Code.

**The Chairman:** I think the confusion, Mr. Alexander, is that today we are just dealing with the estimates of the Department of Labour and not any particular legislation. Next week we will be dealing with the estimates of the Unemployment Insurance but not with the amendments that have received first reading.

**Mr. Alexander:** Well that clears it up. Do you see my point, Mr. Knowles?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That is the point we were trying to make to you.

**Mr. Alexander:** I am not as astute as you are in this and, therefore, I had to have it cleared up. If I may just ask another question with respect to both those matters, Mr. Chairman. Could you perhaps give the Committee any indication—perhaps you have already discussed this matter with the House Leader—when you expect second reading on both of those bills which I just mentioned?

**The Chairman:** Mr. Alexander, such people as Mr. Stanley Knowles in this room might be in a better position to say just what the schedule of business will be because he is in negotiations for his party with the other House Leaders on a day-to-day basis.

[Interpretation]

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Pas le bill.

**Le président:** Non en fonction du bill mais...

**M. Alexander:** C'est exact, je voulais dire que le bill n'est pas encore à l'étude au comité. Je me demandais simplement si l'on allait s'occuper de la Loi sur le code des normes de travail du Canada. J'ai remarqué que vous avez négligé ce point.

**Le président:** Non, je pense que je l'ai mentionné mais le problème c'est qu'avant qu'il nous soit renvoyé après la seconde lecture, nous ne pouvons le considérer comme un point à l'ordre du jour.

M. Muir assistait à votre place à la réunion du comité directeur. Nous en avons discuté à ce moment-là. Normalement, le bill devait être renvoyé à notre Comité. Nous avons essayé de voir ce que nous pouvions faire à ce moment-là mais je crois qu'avant qu'il nous soit renvoyé, c'est-à-dire, après la seconde lecture, il serait quelque peu prématuré d'en parler davantage.

**M. Alexander:** Mais comment pourrions-nous concilier cela avec les crédits de la commission d'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Il s'agit des crédits.

**M. Alexander:** Oui, je le sais, monsieur Knowles. Je demande seulement quelques renseignements pour ma gouverne.

**M. Perrault:** Parlez-vous des frais relatifs au programme des normes de travail?

**M. Alexander:** Je remarque tout simplement que nous allons traiter de l'assurance-chômage. Le projet de loi a fait l'objet de sa première lecture ainsi que le Code des normes de travail du Canada.

**Le président:** Je crois que la confusion, monsieur Alexander, provient du fait qu'aujourd'hui nous étudions uniquement les crédits du ministère du Travail et non un projet de loi. La semaine prochaine nous allons étudier les crédits de l'assurance-chômage et non en fonction des amendements déposés en première lecture.

**M. Alexander:** Voilà qui éclaircit la situation. Vous comprenez mon point de vue, monsieur Knowles?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** C'est ce que nous étions en train d'essayer de vous faire comprendre.

**M. Alexander:** Je ne suis pas aussi astucieux que vous dans ce domaine. Aussi, je voulais un éclaircissement. Pourrais-je poser encore une question en ce qui concerne ces deux problèmes, monsieur le président? Pourriez-vous dire au Comité à quelle date on pourrait s'attendre à la seconde lecture des deux projets de loi que je viens de mentionner, vous avez peut-être déjà discuté de ces questions avec le leader de la Chambre?

**Le président:** Monsieur Alexander, parmi les personnes présentes dans cette salle, il y a des gens comme M. Stanley Knowles qui pourraient mieux que moi vous dire quel est le programme parce qu'ils s'occupent quotidiennement des négociations avec les autres leaders de la Chambre et évidemment de son parti.

## [Texte]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It depends on how long Mr. Alexander and his colleagues are going to talk on it.

**The Chairman:** I understand it is one of the next items on business. We had thought it might have come up last week. I think perhaps it may not make it this week but it should be in the next couple of weeks to start second reading stage. Of course, what happens after that depends upon how long the debate is and whether business is shuffled in and out in the meantime. The Canada Labour (Standards) Code, I would think, would definitely come up for second reading before Easter. I gather that is the present idea.

Where the Unemployment Insurance legislation stands, it is a fairly high priority obviously but I cannot give any more active information than fairly soon.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** They are both lined third and fourth from now. The first item in the House, apart from some votes this afternoon, is the Young Offenders Bill; then there is just that little Bill C-207, the Government Organization Bill.

**An hon. Member:** That will not take long.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** And the next two are Unemployment Insurance and the Canada Labour (Standards) Code. The question is how long do we last on Young Offenders and Government Organization. I am told, by the way, in the kind of connections I have, that if we do not finish these other things today and tomorrow, we may not stay on the Government Organization Bill on Friday but might pick up one of these bills for a start on Friday.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Will you be in town, Bryce, on Friday?

**Mr. Mackasey:** I will if either one of them comes up.

## THE DEPARTMENT OF LABOUR

A—Department

Vote 1—Labour—

Program expenditures, the grants listed in the Estimates and the expenses of delegates engaged in activities related to Canada's role in international labour affairs—\$13,349,000.

**The Chairman:** I would like to ask the Minister, the Honourable Bryce Mackasey, if he would introduce his officials here with him this morning and to give us an opening statement.

**Hon. Bryce Mackasey (Minister of Labour):** Mr. Chairman, on my immediate right is my Deputy Minister, whom most of you people know, Mr. Love; Mr. Wilson man, on my immediate right is my Deputy Minister, and Mr. Waisglass of the Research and Development Branch; Ron Blackburn who looks after the finances; Mr.

## [Interprétation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Tout dépend du temps que voudront y consacrer M. Alexander et ses collègues.

**Le président:** Je crois savoir que c'est un des points suivants à l'ordre du jour. Nous pensons que cela devait avoir lieu la semaine dernière. Peut-être que nous n'y arriverons pas cette semaine, mais la seconde lecture commencera au cours des prochaines semaines. Bien sûr, ce qui se passera ensuite dépend de la longueur du débat et de la rapidité de la procédure. Le Code des normes de travail du Canada recevra certainement la seconde lecture avant Pâques. Voilà où nous en sommes, selon moi.

En ce qui concerne la Loi sur l'assurance-chômage, manifestement, il s'agit d'une question hautement prioritaire mais je ne pourrais vous donner des renseignements plus concrets à présent.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ces questions sont à la troisième et à la quatrième place dans l'ordre du jour. Le premier point à l'ordre du jour de la Chambre, en dehors des votes de cet après-midi, c'est le projet de loi sur la délinquance juvénile; ensuite il y a le petit Bill C-207, le bill sur l'organisation du gouvernement.

**Une voix:** Cela ne fera pas long feu.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les deux points suivants sont l'assurance-chômage et le Code des normes de travail du Canada. Le tout c'est de savoir combien de temps nous allons passer à étudier le projet de loi sur la délinquance juvénile et le projet de loi sur l'organisation du gouvernement. Je me suis laissé dire que si nous n'arrivons pas à terminer nos autres travaux pour demain, il se peut que le bill sur l'organisation du gouvernement ne soit pas à l'étude vendredi et que nous choisissons l'un des deux autres projets de loi pour commencer nos travaux vendredi.

**M. Alexander:** Je vous remercie, monsieur le président. Je vous remercie, monsieur Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Serez-vous en ville, Bryce, vendredi?

**M. Mackasey:** J'y serai, si l'un des deux projets de loi est mis en discussion.

## MINISTÈRE DU TRAVAIL

A—Ministère

Crédit 1—Travail—

Dépenses du programme, subventions inscrites au budget et frais de représentations du Canada dans le domaine des affaires internationales du travail —\$13,349,000.

**Le président:** Je demanderais au ministre, l'honorable Bryce Mackasey, de bien vouloir nous présenter les cadres de son ministère qui l'accompagnent aujourd'hui et de nous faire une déclaration préliminaire.

**L'hon. Bryce Mackasey (ministre du Travail):** Monsieur le président, à ma droite vous voyez mon sous-ministre que, pour la plupart, vous connaissez, M. Love; M. Wilson et M. Després sont sous-ministres adjoints et M. Waisglass fait partie de la Direction de la recherche et du développement; M. Ron Blackburn s'occupe des ques-



## [Text]

Helmes; Mr. McDermott who is the Secretary to the Deputy Minister; and, Mr. O'Regan and Mr. Huggins from the Information Branch in the back. I believe they are all the officials that we could spare, if you see the size of our establishment.

I would like to make a statement but a rather short statement. I apologize if I have not circulated it but I completed it this morning just before coming.

I would like to review very briefly what has been the thrust of the department since I have been Minister of Labour. As I mentioned at this time last year, we gave priority in the very beginning to reviewing the legislative framework that is at the disposal of the Department of Labour. In other words, as I mentioned two years ago and again last year, I had ordered a complete review of all the legislation on the statute books that pertained to the Department of Labour.

• 1120

The second priority was also the reorganization of the department and particularly a strengthening of the badly understaffed but very effective Industrial Relations Branch, to know it—more emphasis on what we call preventive medication or industry specialists, as we have come to know it, and early involvement in potential disputes in order to reduce the number of strikes. I think we have been very successful in this area and this reorganization has paid off. Nevertheless, it has postponed until this session some of the legislation that we proposed in earlier statements.

Despite the priority in the department on (a) restructuring and (b) review, since the last time I sat here we have been able to revise the minimum wage and make a temporary amendment to the existing Canada Labour (Standards) code. We promised that we would bring in a new code this session and, as Mr. Alexander has already pointed out, it has had first reading and it should get to your Committee as soon as the legislative timetable permits; that is, when it completes second reading. At the same time, we have also brought in a bill that has increased the benefits available under the Merchant Seamen Compensation Act, which is something that was long overdue and I think most members, particularly those in the Atlantic provinces, understand the significance of the improvement in that act. Finally, something which has perhaps been underestimated but is highly desirable from a social point of view is the provision of adjustment assistance benefits for workers displaced from employment in the textile and clothing industries. This is contained in a bill that is brought forward by the Minister of Industry—I think it may have been before the House yesterday—where we take into consideration the particular problems of the senior worker, the worker over the age of 55 who finds himself out of work as the result of rationalization of an industry. We recognize the particular problem of the worker in the textile industry because of his particular skill, which is quite frequently limited to the textile industry, as one of the particular problems the people in the upper age brackets of 55 years and over.

You may recall that we have built into that plan provisions whereby, when it can be identified that a person's layoff is the result of rationalization of the industry and

## [Interpretation]

tions financières; M. Helmes, M. McDermott, qui est secrétaire du sous-ministre; ainsi que M. O'Regan et M. Huggins de la Direction de l'information, dans le fond. Ce sont là tous les hauts fonctionnaires que nous avons pu faire venir, ce qui vous donne une petite idée de l'importance de nos services. J'aimerais faire une déclaration mais elle sera brève. Je vous prie de m'excuser de ne pas vous en avoir remis des exemplaires mais je l'ai terminée ce matin, juste avant de venir.

J'aimerais passer rapidement en revue les progrès du ministère depuis que je suis devenu ministre du Travail. Comme je le disais l'année dernière, à la même époque, dès le départ, nous avons donné la priorité à une révision des structures législatives du ministère du Travail. Autrement dit, comme je l'avais signalé il y a deux ans et l'année dernière, j'ai demandé que l'on effectue une révision complète de toutes les lois qui ont trait au ministère du Travail.

La seconde priorité portait sur la réorganisation du ministère et, en particulier, sur le renforcement d'une direction très efficace et dont le personnel était maître, les relations industrielles. Il faudrait également mettre davantage l'accent sur l'arbitrage préventif grâce aux spécialistes industriels qui en intervenant aux moindres signes d'un éventuel différent de travail, pourraient réduire le nombre des grèves. Je crois que nous avons remporté de grands succès dans ce domaine, et que notre réorganisation a porté ses fruits. Néanmoins, elle a remis à cette session, certains projets de loi que nous avions proposés dans des déclarations antérieures.

Malgré la priorité qu'a accordée le ministère à la restructuration et à la révision, depuis la dernière fois où j'assistais au Comité, nous avons pu réviser le salaire minimum et apporter une modification provisoire au Code des normes de Travail du Canada. Nous avions promis de présenter un nouveau code au cours de cette session et comme M. Alexander l'a déjà signalé, il a passé le stade la première lecture et il devrait être renvoyé à votre Comité dès que le calendrier des travaux législatifs le permettra, c'est-à-dire dès qu'il sera adopté en seconde lecture. Par la même occasion, nous avons également présenté un Bill qui a augmenté les prestations prévues en vertu de la Loi sur l'indemnisation des marins marchands, il s'agit de quelque chose qui aurait dû être fait depuis longtemps et je pense que la plupart des députés, surtout ceux des provinces Atlantiques, comprennent toute la portée de l'amélioration apportée à cette Loi. Enfin, il y a un élément qui a peut-être été quelque peu négligé mais qui est hautement souhaitable du point de vue social, je veux parler des prestations de l'aide à l'adaptation pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi dans les industries textiles et vestimentaires. Ce programme est compris dans un Bill présenté par le ministre de l'Industrie, je crois qu'il a été déposé à la Chambre hier, où nous analysons les problèmes propres aux travailleurs âgés, aux travailleurs de plus de 55 ans qui se trouvent sans travail suite à une rationalisation d'entreprises. Nous réalisons le problème du travailleur de l'industrie textile, étant donné sa spécialisation qui souvent est limitée à l'industrie textile ainsi que les problèmes propres aux gens qui ont plus de 55 ans.

## [Texte]

where that person can, according to our criteria, indicate that he has a firm relationship with the textile industry and where it can be indicated that work is not available to that person, that person is provided with an income until the age of 65 in order to look after that particular problem. I say that this is a significant breakthrough because this is the first time that we have embarked in this general area and have recognized the particular plight of the older worker in this technological age. There are similar plans but they are not as comprehensive or of such duration. I am thinking of the conditional systems benefits in the auto plan and things that are of short duration when compared to this one.

As I have already indicated in the House, we have completed our reviews of our legislation and have prepared and completed our revisions to the Canada Labour (Standards) Code, which will come before your Committee. In addition to this, we have completed our review and we are now preparing the draft of the changes in the IRDI Act, which is long overdue and which we promised for this session and, everything being equal, it could very well be before the House this session of Parliament. We are now completing a review of the present Canada Fair Employment Practices Act, which deals with discrimination or alleged discrimination in the industrial field on the grounds of race, colour, creed, and so forth, and in a moment or two I will mention some statistics in this area that will indicate that even under the present Act, which is not as broad as I would like to see it, it is a very active branch of the department. In our restructuring we have also been emphasizing or reviewing the role of the Women's Bureau, which is a fairly understaffed branch of the department but which is now assuming added significance, particularly in the light of some of the proposed changes that we envisage if the Canada Labour (Standards) Code is accepted by the House. In the enforcement of this legislation, that is, under the Women's Bureau and the Canada Fair Employment Practices Act we have been giving priority to handling complaints and we have tremendously stepped up our program of inspections under the code particularly, and during the year 1969-70 we did 860 inspections and inves-

• 1125

tigated 595 complaints. Some of the additional man-years, which the Deputy Minister will explain in a moment, provided for in the Estimates will be used to strengthen this work and to provide for more enforcement of the new standards that we propose. Mr. Knowles will be interested in knowing that we have just about completed our revision work in the preparation of the development of the regulations under the Canada Labour (Safety) Code.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Oh no. It is not five years yet.

**Mr. Mackasey:** I know we are ahead of most departments in this regard. We are very fond of the depart-

23014-2

## [Interprétation]

Vous vous appellerez sans doute que nous avons compris dans ce plan des dispositions par lesquelles, lorsque l'on peut établir que le licenciement d'une personne est une rationalisation d'entreprises et lorsque cette personne peut, conformément à nos critères, établir qu'elle est fermement attachée à l'industrie textile, si l'on peut prouver que l'intéressé ne peut trouver du travail, il aura droit à un revenu jusqu'à l'âge de 65 ans afin de résoudre ce problème particulier. C'est un progrès considérable parce que c'est la première fois que nous nous sommes lancés dans ce domaine général et que nous avons reconnu les problèmes du travailleur âgé dans une société technologique. Il y a d'autres plans similaires mais ils ne sont pas aussi globaux et ne représentent pas une période de temps aussi longue. Je pense au système des prestations conditionnelles du plan automobile et à certains programmes qui par rapport à celui-ci sont à court terme.

Comme je l'ai déjà mentionné à la Chambre, nous avons mis le point final à nos révisions des lois et nous avons préparé et achevé notre révision du Code canadien des normes de travail qui sera présenté à votre Comité. En outre, nous avons terminé notre étude en ce qui concerne la Loi stipulant la recherche et le développement scientifique et nous préparons un projet de remaniement qui accuse déjà un certain retard alors que nous l'avons promis pour cette session. Si tout se passe bien, il pourrait bien être déposé à la Chambre au cours de la session. Nous menons à bien une révision de la Loi sur les pratiques équitables d'emploi qui traite de la discrimination ou de la discrimination supposée dans le domaine industriel, pour des raisons fondées sur la race, la couleur, la croyance religieuse, etc. Dans un instant, je vous donnerai quelques statistiques à cet égard qui vous indiqueront que même en vertu de la Loi actuelle qui n'est pas aussi large que nous le désirons, c'est là une des directions de notre ministère qui déploie de grands efforts. Au cours de notre remaniement, nous avons également mis l'accent sur le rôle de la section féminine et nous avons reconsidéré son rôle. Il s'agit d'une direction du ministère où il y a pénurie de personnel mais elle prend de plus en plus d'importance, surtout à la lumière des changements que nous envisageons si le Code de

normes de travail du Canada est adopté par la Chambre. Dans l'application de cette Loi, c'est-à-dire dans le cadre de la section féminine et en vertu de la Loi sur les pratiques équitables d'emploi, nous avons accordé la priorité aux traitements des plaintes et nous avons considérablement étendu notre programme d'inspection en vertu du Code, ce qui nous a amené au cours de l'année 1969-1970 à effectuer 860 inspections et à faire 595 enquêtes sur des plaintes. Quelques-unes des années-homme supplémentaires prévues aux crédits seront utilisées, le sous-ministre vous l'expliquera dans un moment, pour renforcer ces efforts et pour assurer une application plus stricte des nouvelles normes que nous proposons. M. Knowles apprendra avec intérêt que nous avons presque terminé notre travail de révision dans la préparation et la mise au point des règlements du Code et de sécurité du travail.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oh non. Cela ne fait pas encore cinq ans.

**M. Mackasey:** Je sais que nous sommes en avance sur plusieurs ministères à cet égard. Nous aimons beaucoup



## [Text]

ment, and so is the Minister, so we are not going to stress the fact that we are ahead of the pack in this regard. But we have completed the regulations in 14 out of 18 areas and that, as you would understand and appreciate, has been after some very close consultation with labour, management and the provincial governments—because in many instances the provincial governments carry out the inspection for the federal government. It is a very complicated set of regulations because in the field of transportation, trucking and so forth, you cross the boundaries of so many provinces, which has meant very close coordination with provincial standards.

In the particular area of the Canada Fair Employment Practices Act, which I had alluded to earlier, I might say that we intend to improve this piece of legislation. But during 1970 we dealt with 117 complaints alleging discrimination in employment on grounds of race, national origin, colour or religion. Of this number, 33 were adjusted to the satisfaction of the complainant; 32 were not substantiated; 34 were withdrawn or referred to other jurisdictions; and 14 were pending at the end of December. I do not think, however, that you could judge the effectiveness of this Branch, or even of the Fair Employment Practices Act, simply by the statistics I have quoted. They have been engaged, with considerable success I think, in affirmative action programs designed to encourage employers to provide greater employment opportunities for members of disadvantaged minority groups. We have worked quietly without fanfare with minority groups across Canada in all these areas, and we have done an awful lot of missionary work with employers to acquaint them with the standards we expect. We have spent, as you know, considerable sums of money advertising in various newspapers, periodicals and so forth, emphasizing the cancer that discrimination really is.

In the industrial relations field last year, I would like to mention, again statistically, that there were 171 disputes referred to the Department. One hundred and thirty-one of them were settled by officers or boards, only ten resulted in strikes, and only one of the ten strikes was significant in size. As I recall, that would be the tugboat or towboat strike on the waterfront in Vancouver. It really was a strike that was almost necessary in the sense that it brought to the attention of the public and all departments concerned the unsafe practices that had been allowed to develop in that industry, which I think have been rectified to everybody's satisfaction.

At the end of the year there were 30 disputes still pending out of a total of 171. At the end of the meeting, if anybody wants these precise statistics, I will release this paper to them.

During the year I think that the emphasis we placed on our industry specialists paid off and was invaluable. One of the reasons these industry specialists have been effective is the confidentiality of the information given by both management and labour in discussing potential areas of dispute coming up. It has been based primarily on

## [Interpretation]

le ministère; aussi nous n'allons pas souligner le fait que nous sommes en avance sur les autres à cet égard. Toutefois, nous avons achevé nos règlements dans 14 des 18 secteurs à considérer et vous réaliserez que nous en sommes arrivés là par suite à des consultations étroites avec la main-d'œuvre, le patronat et les gouvernements provinciaux parce que dans bien des cas, les gouvernements provinciaux effectuent des inspections pour le gouvernement fédéral. Il s'agit d'un ensemble de règlements assez compliqués parce que dans le domaine des transports, du camionnage, etc., vous passez d'une province à l'autre ce qui a exigé une coordination étroite au regard des normes provinciales.

Pour ce qui est de la Loi sur les pratiques équitables d'emploi, à laquelle j'ai déjà fait allusion, je dois vous dire que nous avons l'intention d'améliorer cette loi. Toutefois, au cours de l'année 1970, nous avons donné suite à 117 plaintes au sujet de discrimination dans l'emploi pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale, la couleur ou la religion. Sur ce nombre, 33 demandes ont été réglées à la satisfaction du plaignant; 32 n'étaient pas justifiées, 34 ont été retirées ou renvoyées à d'autres autorités et 14 étaient encore en suspens à la fin du mois de décembre. Cependant, je ne pense pas que l'on puisse juger de l'efficacité de la direction, voire sur la Loi sur les pratiques équitables d'emploi, en considérant uniquement les statistiques que je vous ai données. La direction a pu remporter de grands succès grâce à des programmes positifs désignés à encourager les employeurs à donner plus d'occasions de travail aux groupes minoritaires désavantagés. Nous avons travaillé au bien des groupes minoritaires de tout le Canada, dans tous les secteurs, sans fanfare, et nous avons réalisé un travail de missionnaire auprès des employeurs pour leur faire connaître les normes que nous envisageons. Nous avons dépensé, comme vous le savez, de grandes sommes à la publicité dans de nombreux journaux, revues, etc., afin de souligner le fléau que représente la discrimination.

Dans le domaine des relations industrielles, l'année dernière, j'aimerais encore vous donner des statistiques, 171 différends ont été soumis au ministère. Cent trente et un d'entre eux ont pu être réglés par les fonctionnaires ou les commissions, seul dix différends ont donné lieu à des grèves et sur ces dix grèves il n'y en avait qu'une de vraiment importante. Si j'ai bonne mémoire, il s'agit de la grève des remorqueurs à Vancouver. On pourrait presque dire que cette grève était nécessaire dans la mesure où elle a signalé à l'attention du public et de tous les ministères en cause, les pratiques d'emploi dangereuses auxquelles on avait recours dans cette industrie. Je crois que ce problème a pu être réglé à la satisfaction de tous.

Au terme de l'année, il y avait encore 30 différends en suspens sur un total de 171. Si quelqu'un désire les statistiques précises, à la fin de la réunion, je leur remettrai ce document.

A cours de l'année, je crois que les efforts que nous avons déployés en ce qui concerne nos spécialistes industriels ont porté leur fruit. L'une des raisons des succès

this acceptance by both management and labour of the expertise that is available through the industry specialists and the fact that they do not betray confidences, when one side or the other points out some of the prob-

remportés par ces spécialistes industriels, c'est le caractère confidentiel des informations fournies à la fois par le patronat et les ouvriers, lorsque l'on discute d'éventuels points litigieux. Nous nous sommes fondés surtout sur la

## [Texte]

lems that could create an unfavourable climate in the collective bargaining period. But they have been involved, during the closed period, normally when we are not involved, in all the industries, from the Montreal docks to the West Coast tug-boat industry, from the railways to the airlines. The Montreal waterfront where we will, in a week or two be making a progress report of the tremendous improvement that has resulted in that port as the result of the work of our industry specialists, all the way from productivity committees to labour management committees, to ways and means of settling grievances more expeditiously. The climate on the waterfront is greatly improved as a result of the work of the specialists there. We have also had significant, equally good results in the airline industry. Our industry specialists were able to defuse many potential explosive situations in the major railways during the last year. They have more than justified their existence.

In the research and development area, we are, as an adjunct probably to the industry specialists, working very hard to improve our information to bring it more up to date and to supply our industry specialists as well as employers, trade unions and the general public with all the information we can put together, not only from Canada, but from other countries and transmit them in readable documents.

We intend, of course, to intensify our research in essential elements of industrial relations behaviour, including the factors affecting employee motivation. We have also increased the energy devoted to consultation with the provinces and made our presence felt at the ILO and at the OECD.

I think, Mr. Chairman, coming down to the nitty gritty of our estimates, you will note that our increase in our budget is relatively small. We are asking only for an increase of \$2.5 million and \$1 million of this is for salary adjustments. The staff increased at 42 man-years most of which will be applied to the Labour Standards and safety conciliation and the Fair Employment Practices Branch.

Note that \$900,000 of that \$200 million is allocated for the Adjustment Benefit Program that I mentioned in relation to the textile industry. There is \$300,000 estimated increase in cost incurred under the Federal-Provincial Safety Agreement as a result of these regulations coming before them. By the way the provinces provide most of the staff for on-site inspection work.

The remaining increases of smaller magnitude, are attributable to higher cost, increased activity including information activity relating to the new legislation under the work of the Women's Bureau under the Fair Employment Practices Plan.

If there are any specific questions, Mr. Chairman, I would be pleased to answer them for you.

## [Interprétation]

confiance que le patronage et le salariat accordent aux spécialistes industriels et à leur connaissance spécialisée car ils ne trahissent aucun secret, lorsque l'une ou l'autre partie nous signalent certains problèmes qui pourraient créer un climat défavorable lors des négociations collectives. Ils ont participé aux conversations confidentielles, lorsque nous n'intervenons normalement pas, dans toutes les industries, qu'il s'agisse des docks de Montréal ou des remorqueurs de la côte ouest, des chemins de fer ou des compagnies aériennes. En ce qui concerne le port de Montréal, dans une semaine ou deux nous allons faire le point de la situation pour signaler les grandes améliorations qu'ont pu apporter nos spécialistes industriels, à la fois dans les Comités de productivités et les Comités mixtes d'entreprises qui représentent deux méthodes d'activer le règlement des griefs. Le climat des négociations à Montréal s'est sensiblement amélioré suite aux efforts déployés par nos spécialistes. Nous avons également remporté de grands succès en ce qui concerne les compagnies aériennes. Nos spécialistes industriels ont put désamorser plusieurs situations explosives dans les grandes compagnies de chemins de fer au cours de l'année dernière. Ils ont plus que justifié leur existence.

Dans le domaine de la recherche et du développement, parallèlement aux spécialistes industriels, nous nous efforçons d'obtenir davantage des renseignements plus récents et de fournir à nos spécialistes industriels ainsi qu'aux employeurs, syndicats et au grand public, toutes les informations que nous pouvons compiler, non seulement au Canada mais dans d'autres pays, nous les leur remettons dans des documents facilement lisibles.

Bien sûr, nous avons l'intention d'intensifier nos travaux de recherches au sujet des éléments essentiels des relations industrielles, y compris tous les facteurs qui peuvent influencer les employés dans leurs motivations. Nous avons également abordé avec une énergie accrue nos consultations avec les provinces et nous avons fait sentir notre présence à l'OIT et à l'OCDE.

Monsieur le président, en allant au fond de nos prévisions de dépenses, vous remarquerez que l'augmentation de notre budget est relativement modeste. Nous ne demandons qu'une augmentation de \$2.5 millions dont \$1 million pour les réajustements de traitements. Nos effectifs se sont vu adjoindre 42 années-hommes dont la plupart seront affectées au service des normes de travail et de sécurité ainsi qu'à la direction des pratiques équitables d'emplois.

Il faut noter que \$900,000 sur ces \$200 millions de dollars sont consacrés au programme des prestations à l'adaptation que j'ai mentionné à propos de l'industrie textile. On prévoit une augmentation de \$300,000, dont les frais résultant de l'accord fédéral provincial sur la sécurité, à la suite des règlements qui seront présentés. Disons en passant que les provinces fourniront le plus gros du personnel chargé des travaux d'inspection sur le terrain.

Les autres augmentations, d'importance minime, écoulent d'une augmentation des frais et d'une activité accrue, y compris les activités d'information relative au nouveau projet de loi, dans le cadre des travaux de la section féminine en vertu du plan sur les pratiques équitables d'emploi.

S'il y a des questions précises, monsieur le président, je me ferai un plaisir d'y répondre.



## [Text]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister. We are open to questions. Who would like to lead off? Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, may I put brief questions to the Minister in three main areas?

As far as I am concerned, I am prepared to leave discussion of unemployment insurance and the Labour (Standards) Code until we get those bills, since we are going to get them soon. Certainly the steering committee thought that would be appropriate.

My first question, of course, is greatly shortened by the announcement that the Minister just made. As he knows, it was in December, 1966, that we were urged to rush through the Canada Labour (Safety) Code so that the regulations could get drafted and the legislation put into effect. We have been trying to get the floor in the House the last few days just for old times' sake to ask the Minister whether we are going to get those regulations

• 1135

this year. From what the Minister said may I infer that the regulations will soon be in effect for all that portion of industry which comes under federal labour jurisdiction.

**Mr. Mackasey:** Yes, I could sum up precisely in 30 seconds where we stand. The elevating devices were issued in February of 1971. The final drafts, which are now gone to the Department of Justice for legal review and formalization, involve the areas of lighting, fire safety, machine guarding, hazardous substances, electrical safety, material handling, personal protection and equipment, temporary work structures, noise, sanitation, hand tools, first aid, confined spaces and building safety. All these were referred to the Department of Justice last summer. They are very complicated areas and we expect that they will be complete and in our hands between the months of March and July 1971.

Motor transport, another group, has been a very difficult area in which to draft. Each and every province has its own standards in this field as well as in the trucking industry. We have been meeting with the various parties, with the provincial governments—the Ministers of Transport, the Ministers of Labour, employers and union groups. The final meeting with these groups should be in March. The final draft in the motor transport area should be prepared, translated and referred to the Department of Justice in May of this year. We expect these regulations to be issued in June.

We have got drafts prepared and these have been broken down into draft regulations to be prepared, early drafts prepared, advanced drafts referred to Justice, and final drafts. The early drafts prepared need a little more revision and things are still being done in these areas. There are also the regulations on reporting an investigation of accidents and also a general revision of Devco Coal Mines safety regulations. The first drafts are ready for distribution to all the interested parties though we still have to provide them with a comment. Finally the last group, because we designated the work according to their priority, pertains to the Hudson Bay Mining and

## [Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. La période de questions est ouverte, qui veut ouvrir le feu? Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, pourrais-je poser quelques brèves questions au ministre en ce qui concerne trois grands domaines?

Personnellement je suis disposé à remettre la discussions sur l'assurance chômage et le code sur les normes de travail jusqu'à ce que les projets de loi nous soient renvoyés puisque nous allons les recevoir incessamment. Manifestement, le Comité directeur a jugé que ce serait là une bonne chose.

Ma première question se voit bien réduite suite à la déclaration que vient de faire le ministre. Le ministre n'est pas sans savoir qu'en décembre 1966, on nous a exortés à expédier le cas de sécurité aux travail de sorte que les règlements puissent être rédigés et que la loi puisse être mise en vigueur. Ces derniers jours, nous avons essayé de prendre la parole à la Chambre afin de

demander au ministre si ces règlements seront présentés au cours de cette année. D'après ce que le Ministre vient de dire, puis-je en déduire que ces règlements seront rapidement mis en vigueur en ce qui concerne cette partie de l'industrie qui relève de l'autorité fédérale en matière de juridiction du travail?

**M. Mackasey:** Oui, je pourrais vous résumer la situation en 30 secondes. En ce qui concerne les ascenseurs, les papiers ont été terminés en février 1971. Le texte définitif de certains documents, qui sont actuellement entre les mains des fonctionnaires du Ministre de la Justice pour une révision juridique, concerne les domaines de l'éclairage, de la prévention des incendies, de la garde des machines, des produits dangereux, de la sécurité électrique, de la manutention du matériel, de la protection personnelle et de l'équipement du personnel, des structures temporaires, du bruit, de l'hygiène, des outils manuels, des premiers soins, des espaces réduits, et de la sécurité des bâtiments. Tous ces documents ont été transmis au Ministère de la Justice l'été dernier. Il s'agit de domaines très compliqués et nous pensons que les travaux seront terminés et seront remis entre le mois de mars et le mois de juillet 1971.

Un autre groupe, celui des transports automobiles, constitue également un domaine dans lequel la rédaction est très délicate. Chaque province a ses normes particulières dans ce domaine, de même que dans l'industrie du transport par camion. Nous avons rencontré les diverses parties en cause, les gouvernements provinciaux, les ministres des transports, les ministres du travail, les représentants du patronat et du syndicat, et la dernière réunion avec ces divers groupes doit être tenue en mars. En ce qui concerne le domaine du transport par automobile, le texte définitif devrait être préparé, traduit et transmis au Ministère de la Justice au cours du mois de mai de cette année. Nous pensons que ces règlements pourront paraître en juin.

Nous avons préparé les rédactions préliminaires, et celles-ci doivent être complétées par la préparation d'une première rédaction des règlements, tout d'abord une rédaction préliminaire, puis une rédaction un peu plus définitive, le tout devant être transmis au Ministère de la

[Texte]

Smelting Company Limited. We are just beginning the preliminary work so far as that company is concerned.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Where do we find the railway shops in those areas?

**Mr. Mackasey:** Railway shops are in the first group which is concerned with lighting, fire safety, machine guarding, hazardous substances etc.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** That would cover airline establishments as well?

**Mr. Mackasey:** I will verify that but I believe that they would cover all our industries. All industries coming under federal jurisdiction: sanitation, hand tools, first aid, confined spaces, electrical safety, hazardous substances, lighting, fire safety etc. These drafts have been completed and are now in the hands of the Department of Justice.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** With the help and co-operation of the Department of Justice you might make it within the five years.

**Mr. Mackasey:** Yes, if the five years is significant, we will do anything to please you. Just tell me specifically when the five years are up.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The five years end in December.

**Mr. Mackasey:** I think the formulation of the regulations should be done properly, for quite often they represent an awful lot of work. Take for example the safety areas which are a new departure for us, in which we had a very wide area to cover. We divided these into five different categories and established them according to priorities for we thought this would be in the best interest of the worker.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Are you teaming up with the provincial safety people in each province or does the picture vary from province to province for the enforcement and supervision?

**Mr. Mackasey:** Rather than build up a super structure or duplicate the efforts of the province, we have in all

[Interprétation]

Justice, avant que la rédaction définitive nous parvienne. Les premiers textes rédigés nécessitent un peu plus de révision et l'on s'en occupe dans les domaines que je viens de mentionner. Il y a également les règlements concernant les rapports faits à la suite d'enquêtes sur les accidents ainsi qu'une révision générale des règlements concernant les normes de sécurité des mines de charbon Devco. Les projets de rédaction sont prêts à être distribués à tous les intéressés, bien qu'il nous reste encore à leur fournir notre commentaire à ce sujet. Enfin, en ce qui concerne le dernier groupe, étant donné que nous avons établi notre calendrier de travail en vertu de certaines priorités, concerne la compagnie Hudson Bay Mining and Smelting Company Limited. En ce qui concerne cette dernière compagnie, nous commençons tout juste les travaux d'approche.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Et les bâtiments des chemins de fer, où les trouve-t-on dans tous ces domaines?

**M. Mackasey:** Les chemins de fer appartiennent au premier groupe, qui s'occupe essentiellement de l'électricité, de la prévention des incendies, la garde des machines, des produits dangereux, etc..

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Cela concernerait donc également les établissements des lignes aériennes?

**M. Mackasey:** Je vais vérifier cela, mais je pense que cela concernerait toutes nos industries. Toutes les industries relevant de l'autorité fédérale: installations sanitaires, outils manuels, premiers soins, espaces réduits, sécurité des installations électriques, produits dangereux, électricité, prévention contre l'incendie, etc. Ces projets de rédactions sont terminés et ont été remis au Ministère de la Justice.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Avec l'aide et la coopération du Ministère de la Justice, vous pourriez avoir terminé tout cela dans les 5 années à venir.

**M. Mackasey:** Oui, si le chiffre de 5 ans vous semble signifier quelque chose nous ferons tout ce que nous pourrions pour vous satisfaire. Dites-moi tout simplement comment ces cinq ans se termineront à votre avis.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ces cinq ans se terminent en décembre.

**M. Mackasey:** Il me semble que la rédaction de ces règlements doit être faite avec soin. Étant donné que cela représente très souvent un travail énorme. Prenez par exemple, le domaine de la sécurité, qui constitue un domaine nouveau pour nos services, et pour lequel nous devons nous occuper de secteurs extrêmement divers. Nous avons divisé ces domaines en 5 catégories différentes que nous avons classées selon certaines priorités: nous avons pensé que cela serait dans l'intérêt des travailleurs.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Collaborez-vous avec les responsables de la sécurité dans chaque province ou bien le problème de la mise en vigueur et de la supervision de ces règlements varient-ils de provinces à provinces?

**M. Mackasey:** Plutôt que d'échafauder toute une super-structure et d'aboutir à une duplication des efforts avec



**[Text]**

provinces been able to work out procedures and financial arrangements for their inspectors to carry out our inspections according to our standards and this is working out quite well. The savings are obvious and I think it would also have the effect I imagine of standardizing their safety regulations to ours and vice versa.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Yes, and it also has the advantage of not having one safety man saying this is not my area, somebody else has to come in.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** However, did I understand you correctly that you have been able to make this kind of arrangement with every province?

**The Chairman:** Mr. Love, did you have a comment?

**Mr. J. D. Love (Deputy Minister, Department of Labour):** I was just going to say, Mr. Chairman, that it is a little more complicated than might appear on the surface because in many cases the areas of inspection responsibility are divided in a given province between two or three or more agencies. In some cases we have more than one agreement with a particular province. For example, we may have an agreement with the Department of Labour with respect to certain types of inspection, with the Workmen's Compensation Board with respect to certain other types, and with the Department of Public Works at the provincial level with respect to certain other types of inspection. However, the agreements are not quite complete in that there are some areas where we think provincial inspectors could provide inspection services for us. We now have arrangements in all provinces and in the territories but there are still a few areas in which some of these complex multi-agency arrangements in particular provinces are still being worked on.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You mentioned one word, Mr. Minister, that I do not think we were using so much five years ago when we brought in this legislation and that is the area of sound. The act covers that. You have the right to go into that as a safety matter. Are you getting co-operation from the provinces on that as well?

**Mr. Mackasey:** To the best of my knowledge, however I would like to read it again to be specific about it, Mr. Knowles. The degree of co-operation, of course, varies from province to province.

**Mr. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** I think noise was the word rather than sound. I am sorry.

**[Interpretation]**

les divers provinces, nous avons pu mettre au point des accords spéciaux avec toutes les provinces, des accords relatifs aux méthodes, des accords financiers, et ce seront les inspecteurs provinciaux qui s'occuperont des inspections et appliqueront les normes que nous aurons précisées. Tout cela, eh bien, nous pensions que l'économie réalisée est évidente et je pense que cela aura également pour effet de normaliser leurs règlements de sécurité par rapport aux nôtres, et vice versa.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Oui, et cela évi-tera également qu'une personne responsable d'un secteur de la sécurité déclare: «Cela ne relève pas de ma responsabilité; c'est à quelqu'un d'autres de s'en occuper.»

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Mais, ai-je bien compris, avez-vous dit que vous aviez pu conclure de tels accords avec toutes les provinces?

**Le président:** Monsieur Love, désirez-vous faire un commentaire?

**M. J. D. Love (sous-ministre, ministère du Travail):** Je voulais dire, monsieur le président, que les choses sont peut-être un peu plus compliquées qu'elles paraissent en première vue, car certains domaines, en ce qui concerne la responsabilité des inspections, sont répartis entre deux ou trois agences, ou même davantage, au sein d'une même province. Dans certains cas, nous avons dû conclure plus d'un accord avec une seule province. Par exemple, nous pouvons avoir conclu un accord avec le ministre du Travail en ce qui concerne certains types d'inspection, avec la Commission des accidents de travail en ce qui concerne d'autres types d'inspection, et avec le ministère des Travaux publics, au niveau provincial, en ce qui concerne encore certains autres types d'inspection. Néanmoins, ces accords ne sont pas tout à fait complets, en ce sens qu'il existe certains domaines pour lesquels nous pensions que les inspecteurs provinciaux pourraient accomplir les inspections, à notre place. Nous avons maintenant conclu des accords avec toutes les provinces et les territoires, mais il reste encore certains domaines pour lesquels certains de ces accords complexes entre divers offices, dans une province particulière, doivent être étudiés davantage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous avez utilisé un mot particulier, monsieur le ministre, mot qu'à mon avis nous n'utilisons pas aussi souvent il y a cinq ans lorsque nous avons proposé toutes ces lois, je veux parler du domaine du bruit. La loi s'en occupe. Vous avez le droit de vous en occuper au titre de la sécurité. Obtenez-vous une bonne coopération de la part des provinces à ce sujet également?

**M. Mackasey:** Oui, à ma connaissance; néanmoins, une fois de plus, il faudrait que je lise certains documents pour pouvoir être précis à ce sujet, monsieur Knowles. Le degré de coopération varie, évidemment, selon la province.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je crois que «bruit» a été le mot utilisé plutôt que «son». Je suis désolé.

## [Texte]

**Mr. Mackasey:** Yes, noise, this is the word I use. It varies from province to province and I would ask Mr. Després, who is responsible for this legislation, to provide me with the specifics on that particular one.

**The Chairman:** Mr. Després, would you make some comments please?

**Mr. J. P. Després (Assistant Deputy Minister, Employment Standards, Department of Labour):** Mr. Chairman, would Mr. Knowles please repeat his question?

**M. Mackasey:** Dans le domaine des bruits, les provinces coopèrent-elles?

**Mr. Després:** Yes, Mr. Chairman, we already have draft regulations on noise control and as for the regulations the way we proceed generally is when the department has prepared a first draft we circulate it to the various provinces for their comments or suggestions and after that we get each part of the industry to improve on them and so on, but on this section for noise like others, we have received the expected co-operation of the provinces.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Do you have standards as to what the limits on noise are?

**Mr. Després:** Yes, sir. I would not be able to discuss that myself because I am not a technician but I have read these regulations and the decibel business and all this is covered.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Would the division bells in this building meet those standards?

**An hon. Member:** I hope not.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I have brief questions in two other areas but if other members would rather stay on this subject I would yield and come back.

**The Chairman:** Mr. Knowles, you have had about 10 minutes. Perhaps you could come back on the second round. Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** Mr. Chairman, I notice in the estimates one particular item on page 13-10 under the department. I notice the acceptability and the liability for Frontier College have been recognized in the past, but I also notice in the proposed estimates there is no recognition of this type of educational institution. Perhaps you could elaborate on the deletion at this time.

• 1145

**Mr. Mackasey:** Simply that we have transferred the responsibility for the grant to Frontier College to the Department of Manpower and Immigration rather than the Department of Labour.

## [Interprétation]

**M. Mackasey:** Oui, le bruit. C'est là le mot que j'ai utilisé. Cela varie selon la province, et je vais demander à M. Després, responsable de ce secteur, de me transmettre des renseignements précis à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Després, voudriez-vous faire certains commentaires?

**M. J. P. Després (sous-ministre adjoint, Normes d'emploi, ministère du Travail):** Monsieur le président, est-ce que M. Knowles voudrait bien répéter sa question?

**M. Mackasey:** In the area of noise, do you have co-operation from the provinces?

**M. Després:** Oui, monsieur le président, nous avons déjà un projet de règlement en ce qui concerne le contrôle du bruit; en ce qui concerne les règlements, voici comment nous procédons généralement: lorsque le ministère a préparé une première rédaction, nous faisons circuler ce document entre les diverses provinces, et nous recevons leurs commentaires ou leurs suggestions; ensuite, nous contactons tous les secteurs de l'industrie concernée, et nous leur demandons leurs suggestions, ce qui peut amener des améliorations, mais en ce qui concerne ce domaine du bruit, comme bien d'autres domaines, nous avons reçu le degré de coopération auquel nous nous attendions de la part des provinces.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Avez-vous établi des normes en ce qui concerne les limites du bruit?

**M. Després:** Oui, monsieur. Je ne pouvais pas discuter de cela moi-même, car je ne suis pas technicien en la matière, mais j'ai lu ces règlements, tout ce qui concerne les décibels, et je sais que cela est prévu.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Est-ce que les sonneries de ce bâtiment ne respecteraient pas ces normes?

**Une voix:** Je ne le pense pas.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'ai encore quelques brèves questions à poser au sujet de deux domaines différents. Mais si d'autres membres du comité désirent poser des questions sur ce sujet que nous traitons actuellement, je vais céder mon tour et reprendrai la parole plus tard.

**Le président:** Monsieur Knowles, vous avez eu environ 10 minutes. Peut-être pourriez-vous prendre la parole à nouveau au cours de la seconde période de questions. Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Monsieur le président, dans le budget des dépenses, je remarque tout particulièrement un crédit appartenant au ministère, et ceci à la page 13-10. Je remarque que par le passé on acceptait une certaine responsabilité en ce qui concerne le collège Frontier mais je remarque également que dans les crédits demandés cette année on ne reconnaît pas ce genre d'établissement d'enseignement. Peut-être pourriez-vous nous donner quelques renseignements au sujet de cette suppression?

**M. Mackasey:** C'est tout simplement parce que nous avons transféré les responsabilités en ce qui concerne la subvention accordée au collège Frontier au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration plutôt qu'au ministère du Travail.

[Text]

**Mr. Alexander:** I see.

**Mr. Mackasey:** The grant is still being extended but it will come out of their vote rather than ours.

**Mr. Alexander:** I was very interested in the Minister's remarks regarding the Canada Fair Employment Practices Act. I know the Minister's interest in this field and I am very grateful for that.

**Mr. Minister,** how many personnel are there in this particular department?

**Mr. Mackasey:** We estimate for this year there will be 26 people in that department directly. Last year there were 18. So there would be that much of an increase this year.

**Mr. Alexander:** I suppose, because of the Canada Labour (Standards) Code, where we now get into the area of women, the number set now of necessity would have to be increased.

**Mr. Mackasey:** Really, yes and no, and I can explain why I answered this way. By transferring the question of equal pay for similar work to the labour standards code, that relationship to women in the work force will be looked after by the inspectors of the Canada Labour (Standards) Code, which will make it much more effective than it is now by virtue of the fact that we can go into a company and check on the minimum wage, on hours of work, and at the same time they will be able to check for themselves on what at first glance appears to be discrimination against women.

The Canada Fair Employment Practices Act, however, as a piece of legislation, deals with a different type of discrimination, discrimination based on race, colour, ethnic origin and so on as opposed to the type of discrimination that we relate to differences in wages as a result of sex.

The labour standards, in other words, is limited, or broadened, whatever way you want to look at it, to the discrimination against women in the work force in so far as being paid for doing equal work or similar work to, let us say, a male counterpart. This form of discrimination is, again, by the Labour (Standards) Code, but other forms of discrimination will be dealt with, as it is now, by the Fair Employment Practices Branch and, hopefully, a branch armed with better legislation. It is in this latter context that we are anticipating an increase in staff to enforce the present legislation as well as the legislation I hope we may be able to work into this session or not later than next session.

**Mr. Alexander:** Mr. Minister, I am very interested in the program which the Province of Ontario has. With millions within that Province, they seem to receive a substantial number more submissions in respect of discrimination, regardless of the basis, yet I think you said you received 595 complaints.

[Interpretation]

**M. Alexander:** Je vois.

**M. Mackasey:** La bourse continue à être accordée, mais elle sera prise sur leurs crédits plutôt que sur les nôtres.

**M. Alexander:** Les remarques du ministre au sujet de la Loi canadienne sur les justes méthodes d'emploi m'ont beaucoup intéressé. Je sais combien le ministre s'intéresse à ce domaine, et je lui en suis très reconnaissant.

Monsieur le ministre, combien de personnes sont employées dans ce ministère particulier?

**M. Mackasey:** Nous pensons que pour l'année à venir il y aura environ 26 personnes travaillant directement pour ce ministère. Il y en avait l'année dernière 18. Il y aurait donc une augmentation assez importante cette année.

**M. Alexander:** Je suppose, à cause du code canadien des normes d'emploi, si nous abordons maintenant le domaine des femmes, que ce nombre devra être augmenté.

**M. Mackasey:** A la fois oui et non, et je vais vous expliquer cette réponse. Nous avons transféré les responsabilités en ce qui concerne ce problème de traitement égal pour travail semblable aux responsables du code sur les normes d'emploi; les problèmes des femmes faisant partie de la population active seront donc traités par les inspecteurs des services du Code canadien des normes d'emploi, ce qui rendra les inspections beaucoup plus efficace qu'elles ne le sont à l'heure actuelle, étant donné que nous pourrions aller vérifier dans une compagnie donnée quels sont les salaires minimums, les heures de travail, et en même temps ces compagnies pourront elles-mêmes exercer une certaine surveillance sur ce qui, à première vue, pourrait sembler constituer une discrimination contre les femmes.

La Loi canadienne sur les justes méthodes d'emploi traite néanmoins d'un autre genre de discrimination; il s'agit des discriminations basées sur la race, la couleur l'origine ethnique etc. par opposition au genre de discrimination se traduisant par des différences de salaire, et provenant du sexe de l'employé.

Les normes d'emploi, en d'autres termes, sont limitées, ou plutôt élargies, selon la façon dont vous abordez ce problème, aux discriminations contre les femmes faisant partie de la population active, en ce qui concerne les salaires accordés pour des travaux semblables à ceux qu'accomplissent les hommes. Ce genre de discrimination relève du Code des normes d'emploi, mais les autres formes de discrimination seront également examinées, comme elles le sont à l'heure actuelle, par la Direction des justes méthodes d'emploi, et nous l'espérons, par une direction qui bénéficiera par la suite de meilleures lois. C'est dans ce domaine que nous prévoyons une augmentation de personnel, pour permettre la mise en vigueur des lois actuelles ainsi que des lois que nous espérons pouvoir faire accepter au cours de la présente session ou du moins au cours de la prochaine session.

**M. Alexander:** Monsieur le ministre, je m'intéresse beaucoup au programme de la province de l'Ontario. Avec tous les millions accordés à cette province, il semble qu'elle reçoive un nombre plus important de protestations en ce qui concerne les discriminations, quelle que soit l'origine de ces discriminations; je crois que vous avez dit que vous aviez reçu 595 plaintes.



[Texte]

**Mr. Mackasey:** Yes, I think there is a basic reason.

**Mr. Alexander:** I am just wondering why the difference.

• 1150

**Mr. Mackasey:** I think the main reason is that provincial jurisdictions cover a much wider range of industries than we do. Although ours is national in scope they are predictable industries in the sense that there are not that many of them in the spectrum, whereas there is in the field of transportation as you know and in the field of communications and radio television etc., and waterfronts and banks and things of this nature. Then our numbers that come under the IRDI Act come under my department. They are not all that brilliant compared to the number of workers who come under provincial legislation.

In a province such as Ontario which does a very commendable job, they are faced with a multiplicity of industries as compared to ourselves. For this reason you need a larger staff and are faced with many more charges of alleged discrimination than we are in the federal jurisdiction.

**Mr. Alexander:** Many of these allegations would be directed to you not knowing whether it was within the provincial jurisdiction or in the federal jurisdiction. I think you mentioned that there were 44 directed to you that were really of a provincial nature.

**Mr. Mackasey:** Sometimes we run into this, Mr. Alexander. Of course particularly, at the official level, we have a great degree of co-operation because periodically the reverse is true. We steer the complainant to the provincial jurisdiction immediately but it would not be reflected in our statistics.

We mention that we had 117 complaints alleging discrimination in employment on particular grounds—race, national origin, colour or religion. We were able to satisfy the complainant in 33 of the cases. In 32, we found that the charges were not substantiated. Thirty-eight were withdrawn or referred to other jurisdictions which could very well have been the public service and things related to it that do not necessarily come under the Fair Employment Practices. There was 14 active at the end of the year.

**Mr. Alexander:** I have had a number of people who are recent immigrants to Canada, and perhaps faced with landed immigrant status, who have found that the atmosphere has not really been conducive to acquiring jobs. I am just wondering what the relationship is between your Department and the Department of Immigration. Is there the proper liaison between your Department and the Minister of Immigration, whereby those who are coming into this country will be treated as anyone else.

[Interprétation]

**M. Mackasey:** Oui, et je pense qu'il y a là une raison essentielle.

**M. Alexander:** Je me demande pourquoi il existe une telle différence.

**M. Mackasey:** Je pense que cela essentiellement du fait que la juridiction provinciale s'étend dans un nombre plus élevé d'industries que la nôtre. Bien que la nôtre soit de nature nationale, il y a certaines industries qui nous échappent, en ce sens qu'elles ne sont pas très nombreuses; il n'en est pas de même dans les domaines des transports, comme vous le savez, ainsi que dans les domaines des communications, de la radio et télévision, des quais maritimes, des banques, etc., etc. Les industries qui relèvent de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, dépendent de mon ministère. Mais cela ne peut pas se comparer au nombre des travailleurs qui dépendent des législations provinciales.

Dans une province comme l'Ontario, province qui accomplit un travail extrêmement valable, les responsables se trouvent aux prises avec toute une foule d'industries différentes. C'est pour cela qu'ils ont besoin d'un personnel plus important que le nôtre et qu'ils reçoivent bien plus de plaintes concernant d'éventuelles discriminations que nous n'en recevons au niveau fédéral.

**M. Alexander:** Un bon nombre de ces plaintes peuvent vous être adressées, les gens ne sachant pas si leurs plaintes relèvent de la juridiction provinciale ou fédérale. Je crois que vous avez dit que vous aviez reçu environ 44 plaintes qui relevaient, en fait, du domaine provincial.

**M. Mackasey:** C'est ce qui se produit parfois, monsieur Alexander. Évidemment, au niveau officiel, nous obtenons une coopération extrêmement importante; s'il arrive que des situations inverses à celles que vous mentionnez se produisent. Nous dirigeons le plaignant vers les autorités provinciales, mais nous ne tenons pas compte de ces cas-là dans nos statistiques.

Nous avons dit que nous avions eu 117 plaintes mentionnant des discriminations dans l'emploi, dans des domaines particuliers (race, origine nationale, couleur ou religion). Nous avons pu satisfaire le plaignant dans 33 de ces cas. Dans 32 autres cas, nous nous sommes rendu compte que la plainte n'était pas fondée sur des motifs valables. Trente-huit autres plaintes ont été retirées ou transmises à d'autres autorités comme par exemple la Fonction publique ou d'autres organismes qui lui sont reliés, en ce sens que ces plaintes relevaient sur la Loi sur les justes méthodes d'emploi. Il y a avait encore 14 plaintes en cours à la fin de l'année.

**M. Alexander:** On m'a récemment soumis le cas d'un certain nombre de personnes arrivées comme immigrants au Canada, qui se sont trouvées face à face avec le statut de l'immigrant reçu, et qui se sont rendu compte que la situation n'était pas brillante en ce qui concerne leur chance de trouver un emploi. Je me demande quel genre de relation existe entre votre ministère et le ministère de l'Immigration. Y a-t-il des bonnes liaisons entre ces deux ministères, et pouvez-vous nous assurer que les personnes qui arrivent dans ce pays seront traitées comme tous les autres Canadiens?



## [Text]

**Mr. Mackasey:** I think Mr. Lang would have to answer that question when he appears before the Committee. Naturally it is his exclusive responsibility to make certain that the information given to potential landed immigrants or would-be Canadians is accurate. Certainly it is our responsibility however once that person is in Canada and seeking employment or employed in the federal field, to make certain that person is not discriminated against for any of the reasons I mentioned.

**Mr. Alexander:** This is why I felt there should be a lot of liaison or co-operation between you.

**Mr. Mackasey:** The last thing I am sure that any of us would want to do would be to discourage people from coming to Canada because of our inability to prevent discrimination. The factual or whether it is too glowing or too pessimistic or too sober is something I really cannot comment on with any degree of accuracy. I do know that we have a responsibility under the fair employment practice to make certain that once a person is here, he is not discriminated against. We are very active.

• 1155

We cannot really measure our activity by statistics here. But knowing Mr. Blackburn and other people in the Department, you may have had a chance to become acquainted with them. You will find that they are extremely active in preventing discrimination through a system of education, through attending meetings, meeting with employers, working with minority groups and finding out what are the potential areas of discrimination and trying to prevent grievance from occurring.

**Mr. Alexander:** I think that is a good policy, Mr. Minister. Just one last question. I notice on page 13-8, objects of expenditure, under "information", I notice that your forecast for 1970 was \$659,000 and in 1971-72 it is \$1,039,000. I am just wondering, when you talk about information, I start to think about Information Canada. I am wondering what role it has to play with respect to the type of thing that you are doing, keeping in mind now that you are looking for a substantial amount more in money. I am just wondering whether we are overlapping here or perhaps Information Canada is not playing the role it is supposed to play or maybe you are eroding their function. I am just seeking information in this area.

**Mr. Mackasey:** I think Mr. Alexander, that I can explain to your satisfaction why the proposed increase amounts to \$380,000 only in the increase of information.

**Mr. Alexander:** That is quite a bit.

**Mr. Thomas (Moncton):** Thirty-five per cent.

**Mr. Mackasey:** I will explain it to your satisfaction, I think. First of all, a fair proportion of it is due to increased cost of publication. Without increasing publications, the cost of the various departments by the Queen's Printer has risen fairly substantially. It is being adjusted upward, I think we have that somewhere.

## [Interpretation]

**M. Mackasey:** Je pense qu'il appartient à M. Lang de répondre à cette question; il pourra le faire lorsqu'il apparaîtra devant votre comité. Évidemment, il est de sa responsabilité, et uniquement de sa responsabilité, de s'assurer que les renseignements donnés aux éventuels immigrants reçus ou futurs Canadiens sont exacts. Par contre, il est de notre responsabilité, une fois que cette personne est arrivée au Canada et recherche un emploi ou est employée par le gouvernement fédéral, de nous assurer qu'elle n'est victime d'aucune discrimination, pour aucune des raisons que j'ai mentionnées.

**M. Alexander:** C'est pour cette raison qu'à mon avis il devrait y avoir des liaisons importantes entre vos deux ministères ainsi qu'un fort degré de coopération.

**M. Mackasey:** Nous ne voudrions en aucun cas décourager, par notre incapacité à lutter contre la discrimination, les éventuels immigrants qui désirent venir s'installer au Canada. Notre publicité est-elle réelle ou bien trop optimiste, ou encore trop pessimiste, ou alors trop neutre? Je ne peux vous donner aucune précision à ce sujet. Je sais que nous avons certaines responsabilités, au terme de la Loi sur les justes pratiques d'emploi, et que nous devons nous assurer, une fois que l'immigrant est arrivé au Canada, qu'il n'est victime d'aucune discrimination. Nous sommes très actifs dans ce domaine. Nous ne pouvons vraiment traduire notre activité en statistiques. Toutefois, connaissant M. Blackburn et d'autres personnes du ministère, vous avez peut-être eu la chance d'être mis au courant. Vous verrez qu'ils travaillent très fort à empêcher la discrimination par l'intermédiaire d'un système d'éducation, par leur présence à des réunions, des rencontres avec les employeurs, du travail au sein des groupes minoritaires tout en essayant d'établir quels sont les secteurs potentiels de discrimination et d'empêcher les griefs.

**M. Alexander:** C'est une bonne politique, monsieur le Ministre. J'ai une dernière question concernant la page 13-9, articles de dépenses, sous information, vos dépenses prévues pour 1970 sont de \$659,000 et alors que pour 1971-1972 elles sont de \$1,039,000. Je me demande, lorsque vous parlez d'information, je pense à Information Canada. Quel rôle cet organisme a-t-il joué dans vos activités, me souvenant que vous prévoyez une somme importante. Je me demande également si peut-être il n'y a pas de chevauchement ici, où alors que peut-être Information Canada ne joue pas le rôle qu'il est supposé jouer ou il est possible que vous empiétiez sur leur terrain. J'aimerais avoir quelques renseignements sur le sujet.

**M. Mackasey:** Je pense, monsieur Alexander, que je puis expliquer pourquoi l'augmentation prévue s'élève à \$380,000 pour l'augmentation concernant l'information seulement.

**M. Alexander:** C'est un montant assez élevé.

**M. Thomas (Moncton):** 35 p. 100.

**M. Mackasey:** Je vais vous expliquer et vous serez satisfaits je crois. En premier lieu, une bonne partie de ce montant résulte de l'augmentation du coût des publications. Sans augmenter le coût des publications, le montant imputé aux divers ministères par l'Imprimeur de la Reine a augmenté de façon substantielle. On est à faire

## [Texte]

Another area that held off increase is precisely the thing I was talking about—preventive medicine if you like, the increase of publications through preventive discrimination—the need to publicize in standard ads, according to the law and according to our Act, the implementation of some of the regulations we talked about in the Labour Standard [Safety] Code, the price to our existing publications will be of the order of about \$56,000 in our pamphlet. The *Labour Gazette* is perhaps one of the top publications in government; the cost of printing that will go up \$16,000. Our other publication called *Team Work in Industry* is a very effective publication of Labour Management Branch. The concentration branch uses it all the time. The increase of publication went up \$18,000. These are expenses beyond our particular control. So when I say the increase is \$380,000, I do not think it is a lot of money. In view of the fact that we will have the problem of publicizing the new Canada Labour [Standards] Code, to acquaint employers with the provisions of it and revise the different publications that deal with fair employment practices, as well as the IRDI Act, the Women's Branch, this type of thing, I think really we have minimized any effort in this area to increase, beyond reason, our budget.

**Mr. Alexander:** This is where I am a little confused, Mr. Minister. I can readily appreciate some of those areas where your costs are certainly going up but I was thinking of the areas of publicizing the various policies for which your Department stands. I am just wondering whether I am a little confused or whether, in fact, Information Canada should not be doing this sort of thing, if you follow my point. I can readily appreciate your point about your publications and the regulations which certainly are primarily your function but at the same time I am wondering why the necessity exists for anybody to advise the nation and people as to policy; it seems to me that this is the function of Information Canada.

• 1200

**Mr. Mackasey:** Yes, except that our publicity in just about every respect goes to a particular audience rather than Information Canada, which goes to a general audience and is designed primarily to acquaint all Canadians with information about government expenditures, legislation and so forth. When we implement the regulations in the 18 different areas that I mentioned, we have a responsibility, not Information Canada, to acquaint the employers in these areas as well as the employees in those areas with the regulations. They have to be published, and Information Canada's jurisdiction does not include this. Now if you are suggesting that our budget should be lower as a result of Information Canada's existence, it probably is. \$300,000 may sound like a lot of money but it is not nearly what it would be under normal circumstances in view of the need to emphasize more than ever the fight against discrimination in the form of advertisements, in the form of direct mail, in the

## [Interprétation]

un ajustement dans ce sens. Nous en parlons quelque part.

L'autre domaine où nous avons réservé l'augmentation c'est le danger dont j'ai déjà parlé, un genre de médecine préventive si vous voulez, l'augmentation des publications par une discrimination préventive, la nécessité de publier dans des annonces normales, selon la Loi, et conformément à notre Loi, la mise en vigueur de certains règlements dont nous avons parlé dans le Code du travail (normes de sécurité); le prix de nos publications actuelles s'élève à environ \$56,000 dans notre brochure. La *Gazette du Travail* est peut-être une des publications les plus importantes au gouvernement; le coût de l'impression montera de \$16,000. Notre autre publication est intitulée *Travail d'équipe dans l'industrie* est une publication très efficace de la direction de la consultation ouvrière-patronale. La direction de la concentration l'utilise constamment. Le coût de publication a monté à \$18,000. Ce sont là les dépenses qui échappent à notre contrôle. Lorsque je dis que l'augmentation est de \$380,000, je ne pense pas que le montant est important. Étant donné que nous nous occuperons de faire la publicité pour le nouveau Code de normes de travail (sécurité) pour faire connaître aux employeurs ses dispositions et reviser les différentes publications qui ont trait à de justes pratiques d'emploi, de même que la Loi stimulant la recherche et le développement scientifique, la direction concernant les femmes et ces genres de choses, je crois vraiment que nous avons tout tenté pour que l'augmentation dans ce secteur reste dans la limite de la raison.

**M. Alexander:** C'est ce que je ne comprends pas tout à fait, monsieur le Ministre. J'accepte très bien le fait que dans certains domaines vos coûts sont plus élevés, mais je songeais au domaine de publicité des diverses politiques que soutient votre ministère. Je comprends bien votre point de vue au sujet des publications et des règlements qui sont compris dans votre rôle, mais en même temps je me demande pourquoi il est nécessaire que vous informiez la nation et les gens sur des questions de politique; il me semble que c'est là le rôle d'Information Canada.

**M. Mackasey:** Oui, sauf que notre publicité s'adresse à une catégorie particulière de gens alors qu'Information Canada s'adresse en général à tous et qu'elle a surtout pour rôle de renseigner tous les Canadiens sur les dépenses du gouvernement, les lois, et le reste. Lorsque nous appliquons les règlements dans les 18 divers secteurs que j'ai mentionnés, nous avons la responsabilité, et non pas Information Canada de renseigner les employeurs sur ces secteurs de même que les employés. Ces règlements doivent être publiés et Information Canada n'a pas la compétence pour le faire. Maintenant, si vous voulez dire que notre budget devrait être moins élevé à cause de l'existence de Information Canada, je vous répondrai qu'il l'est. \$300,000 peut vous sembler beaucoup d'argent, mais ce n'est pas la somme d'argent qui serait nécessaire dans les circonstances normales, vu la nécessité de souligner de plus en plus la lutte contre toute discrimination sous forme de publicité, de correspondance directe, d'appari-



[Text]

form of public appearances by members of the branch and the need to participate with minority groups in their affairs. I do not think that \$300,000 is out of line. Now \$125,000 of our budget will be pooled with other departments for a program known as "Challenge for Change", and this is the type of reduction in overlapping that Information Canada is designed to offset. So here is one area where we, along with other departments, for the sake of economy are diverting some of our budget to a joint effort of films called "Challenge for Change". We are doing this with about half a dozen other departments.

**Mr. Alexander:** Thank you, Mr. Minister.

**The Chairman:** Mr. Alexander, I will get back to you again, if you wish.

**Mr. Cullen:** Mr. Minister, I was impressed with the statistics you gave us on disputes referred. I noticed 171 referred, 131 settled and 10 strikes, only one of which was significant. Would there be a number over and above the 171 that would not in effect have been referred, in other words that would have been settled by corporations themselves?

**Mr. Mackasey:** We were talking about disputes referred and settlements or proposed settlements, and these refer to the first stage of conciliation. Many settlements are arrived at before the first stage as a result of our industrial specialists. We have been able to obtain several settlements of great magnitude before the normal procedure as a result of our industry specialists pushing the concept of early settlement. I said we had 171 disputes. In all fairness, it could have been higher, but I would be wrong in saying substantially higher. But there are a number of disputes that do get settled without the services of the department.

**Mr. Cullen:** So the record, in effect, is actually better than this shows for the area for which your Department is responsible.

**Mr. Mackasey:** Yes. This does not include settlements that are settled without the services of the department.

**The Chairman:** Mr. Wilson, do you have a comment?

**Mr. B. Wilson (Assistant Deputy Minister, Labour Relations, Department of Labour):** There are 171 applications for assistance from our department. They do not take into account any direct settlements by the parties. We do not know how many there are. People just get together and settle and sign the agreement. The sum total would probably be the difference between 171 and the number of agreements which were filed with the department within a period of time.

**Mr. Cullen:** Would you have that number?

**Mr. Wilson:** Approximately?

**Mr. Cullen:** Yes, an approximate figure.

**Mr. Wilson:** Well no, it would relate to the total number of agreements within federal jurisdiction. I could not estimate that.

[Interpretation]

tions publiques des membres de la Direction et du besoin de participation aux entreprises des groupes minoritaires. Je ne crois pas que \$300,000 soient excessifs. \$125,000 du budget sera réparti avec d'autres ministères dans un programme connu sous le nom de «Challenge for Change». C'est le genre de réduction qui résulte du chevauchement de programme avec Information Canada. C'est là un secteur où, de concert avec d'autres ministères, et pour des fins économiques, il y a efforts combinés pour des films du genre de celui que l'on appelle «Challenge for Change». Nous partageons ainsi avec une demi-douzaine d'autres ministères.

**M. Alexander:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**Le président:** Monsieur Alexander, je reviendrai à vous si vous le désirez.

**M. Cullen:** Monsieur le ministre, les statistiques que vous nous avez fournies au sujet des disputes déferées m'ont impressionné. Je remarque que 171 ont été référées, 131 réglées et dix grèves dont une seulement ont été importantes. Y en a-t-il d'autres qui, en fait, n'ont pas été déferées, en d'autres mots qui ont été réglées par les corporations elles-mêmes?

**M. Mackasey:** Nous avons parlé de disputes déferées et de règlements ou de règlements proposés, qui ont trait à la première étape de la conciliation. Il y a de nombreux règlements avant même cette première étape, à cause de nos spécialistes industriels. Nous avons pu en obtenir plusieurs de grande envergure avant que les procédures normales ne soient engagées, par suite des efforts des spécialistes industriels. J'ai dit qu'il y avait eu 171 contestations. Mais en réalité, ce chiffre aurait pu être élevé, mais j'aurais tort de dire beaucoup plus. Il y a un certain nombre de contestations qui ne sont pas réglées sans les services du ministère.

**M. Cullen:** En conséquence, vous avez un bien meilleur record que ne le révèlent les chiffres, pour le secteur dont votre Ministère est responsable.

**M. Mackasey:** Oui. Ces chiffres ne comprennent pas les règlements qui se font sans l'aide du Ministère.

**Le président:** Monsieur Wilson, voulez-vous faire une remarque?

**M. B. Wilson (Sous-ministre adjoint, Relations du travail, ministère du Travail):** Il y a 171 demandes d'aide au Ministère. Ce chiffre ne tient pas compte des règlements directs par les parties. Nous ne savons pas combien il y en a. Les gens se rencontrent, se mettent d'accord et signent une entente. Le total serait probablement la différence qui existe entre 171 et le nombre d'ententes qui sont déposées au Ministère pour une certaine période de temps.

**M. Cullen:** En connaissiez-vous le nombre?

**M. Wilson:** Approximativement?

**M. Cullen:** Oui, donnez-nous un chiffre approximatif.

**M. Wilson:** Non, ce chiffre a trait au nombre total d'ententes conclues aux termes de la compétence fédérale. Je ne pourrais vous donner d'estimation.

## [Texte]

**Mr. Cullen:** I wonder if it might be possible to get that figure. I think it is significant.

**Mr. Mackasey:** Mr. Waisglass is looking for it. While you continue we may be able to... I think it is significant Mr. Waisglass is looking for it.

**Mr. Cullen:** The other aspect I am interested in is more the preventive one. I see the strike more as the ultimate weapon. The lock-out is the ultimate weapon and one hopefully that we do not have to use too often because it really works to no one's advantage. When you talk about research and development, Mr. Minister, is this the area in which you are training people to go to talk to management and to set up labour-management committees?

**Mr. Mackasey:** Since the concept was set up—despite the fact that numerically there is about a half a dozen people with this particular title—our industry specialists intervened or participated in 53 potential disputes, all of which could have ended up in legal strikes or illegal work stoppages. A few illegal work stoppages had already begun lasting one day, two days, three days each. Sometimes they were based on interpretation of a contract. Sometimes they were based on dissatisfaction at the rate of progress in negotiations. Sometimes they were as vast as working out industrial relations or contracts or the staffing of jumbo jets to the very difficult area in other countries as a result of the strike. CPA and probably Air Canada resulted in satisfactory settlement. We can pinpoint with accuracy 53 occasions on which our industry specialists intervened or were the reason for the prevention of major disruptions. When we talk about increased research and economic activity, we are talking about many things. One of course is the preparation of information all over the world, the analysis of this type, the gathering of this type of information. You asked how many collective agreements were reached before the strikes. This is always being refined and updated. Better use is being made of our computers. The next step in the refinement of the industry specialists will be a closer link, a better use of the department of research by these industry specialists, the information that the research department is accumulating must become more refined and more practical for their use. Our next step will be an even closer link of communication between Mr. Wilson's branch and the facilities of the research and economics branch. Consequently, they are reorienting their thrust in many ways to provide this type of information which our industry specialists need to have at their instant disposal in order to be of maximum benefit to management and labour.

• 1205

**Mr. Cullen:** Would it be fair to say you have an active ongoing program in this area? Is this information brought to the attention of the corporations and labour unions within the federal jurisdiction? Do they know you have some form of communication, that this kind of service is available?

## [Interprétation]

**M. Cullen:** Je me demande s'il est possible d'obtenir ce chiffre. Je crois qu'il est important.

**M. Mackasey:** M. Waisglass s'en occupe. Pendant que vous poursuivez, peut-être pourrions-nous... Je crois que c'est important, M. Waisglass est en train de le chercher.

**M. Cullen:** Je m'intéresse à un autre aspect, c'est la prévention. Pour moi, la grève est l'arme de dernier recours, ainsi que la fermeture d'entreprise. Heureusement, nous ne devons pas l'employer trop souvent parce que cela ne joue à l'avantage de personne. Lorsque vous parlez de recherche et de développement, monsieur le ministre, est-ce dans le cadre de ce programme que vous fournit des gens à consulter l'administration et à mettre sur pied des comités mixtes d'entreprise?

**M. Mackasey:** Depuis que l'idée a été lancée et en dépit du fait qu'il y a qu'une demi-douzaine de personnes qui portent ce titre, nos spécialistes industriels sont intervenus dans 53 situations qui laissaient présager en différent qui auraient pu se terminer par une grève légale ou un marais illégal du travail. Quelques arrêts illégaux du travail ont déjà eu lieu, ils ont duré un, deux ou trois jours. Parfois il s'agissait de l'interprétation d'un contrat, parfois, c'était le mécontentement quant au progrès des négociations qui étaient à leur origine. Parfois, il s'agissait de questions aussi vastes que de mettre au point les relations industrielles ou les contrats ou encore la dotation en personnel des avions gros porteurs pour faire face à la situation difficile qu'avaient connu d'autres pays, suite à la grève. Pour ce qui est de la compagnie aérienne Canadien Pacifique et sans doute Air Canada, nous sommes arrivés à un règlement satisfaisant. Nous pouvons vous donner 53 occasions au cours desquelles nos spécialistes industriels sont intervenus afin de prévenir des crises graves. Lorsque nous parlons d'une activité accrue dans le domaine de la recherche et de l'économie, nous parlons de bien des choses. Une d'entre elles est la préparation des informations dans le monde entier, l'analyse de ces informations, la compilation. Vous m'avez demandé combien de conventions collectives ont été signées avant la grève. Tous ces renseignements sont traités et mis à jour. On fait de plus en plus appel aux ordinateurs. La prochaine étape, dans notre programme de spécialistes industriels sera d'établir un lien plus étroit entre ceux-ci et le département de la Recherche auquel nous pourrions plus souvent avoir recours, les renseignements compilés par le département de la Recherche doivent être coordonnés afin de rendre leur utilisation pratique. Notre prochaine étape sera de renforcer les liens de communication entre la direction de M. Wilson et la direction de la recherche et de l'économie. Par conséquent, cette direction ré-orienter ses efforts afin de fournir le type de renseignements dont ont besoin nos spécialistes industriels en vue d'aider au mieux le patronat et le salariat.

**M. Cullen:** Pourrait-on dire que vous avez un programme actif en cours dans ce domaine? Ces informations sont-elles signalées aux sociétés et aux syndicats dans le cadre de la compétence fédérale? Savent-ils que vous disposez de moyens de communication et qu'ils peuvent se prévaloir de services?



[Text]

**Mr. Love:** Mr. Chairman, I might just mention in addition to what the Minister said that we do have in our research branch a small group of officers who in the last year and a half have been specializing in the same way that the industry specialists in the Conciliation Branch do. They have been specializing in research programs related to specific industries within federal jurisdiction and these research officers who are specialists in particular industries meet regularly with the industry specialists who are on the front line in the relationship between labour and management in those particular industries so there already is in being an organizational arrangement to relate the work of the research program more closely to the work of conciliation, mediation, and industry specialists. We are making provision to strengthen that particular kind of research program so as to support even more actively the work of the industry specialists on Mr. Wilson's side of the department.

**Mr. Cullen:** May I just give my support to that area of involvement. Much as I like to see strikes settled, I think the preventive area is an area where not enough emphasis has been put in the past.

• 1210

**Mr. Mackasey:** Mr. Cullen, in the final analysis it is a more effective weapon against labour unrest than legislation will be. Restrictive legislation will not settle them and in many cases it even aggravates them. There are without a doubt areas that lead to labour unrest that you cannot hope to reach through legislation. The only solution is to reach it in this way, that is why we prefer to put the emphasis on it. When we begin the IRDI Act, we will, at the same time, announce the second or third phase of the restructuring of our department. In this way it will be more meaningful to those people who believe that it does not go far enough.

**Mr. Cullen:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Does the federal Department of Labour have jurisdiction over fee charging, personnel placement, private agencies?

**Mr. Mackasey:** No, it does not. The service industries do not come under our act.

**Mr. Caccia:** This is a provincial responsibility?

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Caccia:** Entirely?

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Caccia:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. William Knowles.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Thank you, Mr. Chairman. This discussion follows the previous one we had about the study of safety regulations. For in it I did not hear you mention the agricultural industry. I was wondering whether you are able to do anything in this

[Interpretation]

**M. Love:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter à la déclaration du ministre que dans notre direction de la recherche, nous avons un petit groupe de fonctionnaires qui l'année dernière se sont spécialisés de la même façon que les spécialistes industriels de la direction de la conciliation. Ils se sont spécialisés dans les programmes de recherches relatifs à des industries particulières du ressort fédéral et ces agents de recherche qui sont des spécialistes de certaines industries se réunissent régulièrement avec les spécialistes industriels qui sont au premier rang des relations patronales salariales dans ces industries particulières. Aussi, il y a déjà une certaine forme d'organisation visant à rattacher le travail de recherche aux travaux de conciliation et d'arbitrage de spécialistes et d'industriels. Nous prenons des dispositions pour renforcer ce programme de recherche de façon à fournir une aide encore plus précieuse aux spécialistes industriels des services de M. Wilson.

**M. Cullen:** Pourrais-je signaler que je suis partisan de pareils programmes. Si j'aime voir les grèves prendre fin, je crois également que l'aspect préventif n'a pas encore été assez souligné par le passé.

**M. Mackasey:** Monsieur Cullen, en dernière analyse, c'est une arme plus efficace contre les différends du travail que la loi. Une loi restrictive ne pourrait régler ces problèmes et dans bien des cas elle ne pourrait que les aggraver. Nul doute, qu'il y ait des questions auxquelles les ouvriers sont sensibles que l'on ne peut aborder dans le cadre d'une loi. C'est la seule solution valable et c'est pourquoi nous préférons lui consacrer tous nos efforts. En même temps que la loi stimulant la recherche et le développement scientifique, nous avons l'intention d'annoncer la seconde ou la troisième phase de la réorganisation de notre ministère. De cette façon, la loi sera plus compréhensible pour ces personnes qui estiment qu'elle est trop limitée.

**M. Cullen:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Le ministère fédéral du Travail dispose-t-il d'une loi sur les bureaux de placement en temps qu'organismes lucratifs?

**M. Mackasey:** Non. Le secteur des services ne tombe pas sous le coup de notre loi.

**M. Caccia:** C'est là une responsabilité provinciale?

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Caccia:** Entièrement?

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Caccia:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur William Knowles.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Je vous remercie, monsieur le président. Cette discussion fait suite à celle que nous avons eue en ce qui concerne l'étude des règlements de sécurité au cours de laquelle vous n'aviez pas mentionné l'industrie agricole. Je me demandais si vous

[Texte]

field since it is one of the high accident industries as you are well aware.

**Mr. Mackasey:** We have a responsibility, Mr. Knowles, in grain handling, in the handling of agricultural produce on the waterfront; these areas would therefore come under our jurisdiction and they would be subject to our standards so far as safety is concerned. We do not however have the jurisdiction to impose our safety standards away from the waterfront that is to say on the farm for this again is covered by provincial standards.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** The field I was primarily interested in is that of the workmen's compensation in Ontario which is covering the farming industry. Their grade premium is related to the number of accidents and there has been a drive to try to minimize them. I was wondering whether the federal department could in any way participate in this drive.

**Mr. Mackasey:** In April we will be having a meeting in Ottawa of all the labour ministers of Canada. There we will exchange viewpoints of this nature. We will discuss potential legislation and the different areas without worrying about the constitution, about where our limits are. We are trying to maximize the flow of information in both directions. In many areas, the provincial standards are superior to ours usually where their legislation is newer or fresher. We do not hesitate to borrow from their experience, from their legislation and vice versa. In setting our standards we have to be very careful that we do not strain their standards beyond the acceptable limits and at the same time encourage them to meet ours. This means a maximum degree of consultation at these annual and periodical meetings at the official level. This type of problem is discussed even if we do not have that jurisdiction. Many of the areas in our jurisdiction are discussed by the provinces even though they do not have the jurisdiction. Sometimes it is observations resulting from the application of their own standards but their observations on safe practices in our areas are brought to our attention so your point is a valid one. We will raise it when we have a chance to discuss it.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** That is all, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Knowles. I have Mr. Murphy, Mr. McNulty and Mr. Portelance who would like to ask questions. I will recognize him in a moment. I might just say that it is about 12.15 p.m. now and while we are scheduled for this afternoon, if necessary, perhaps if we carry on a bit longer, we could settle this vote this morning if you will bear with us as far as quorum is concerned.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman I do have another meeting I have to get to at 12.30 p.m.

• 1215

**The Chairman:** I think we are going along fine. I just wanted to make that point. If we cannot work it out we will just not be able to.

[Interprétation]

avez pu faire quelque chose dans ce domaine puisque c'est là une industrie dont le taux d'accidents du travail est assez élevé comme vous le savez.

**M. Mackasey:** Nous assumons une responsabilité, monsieur Knowles, dans la manutention du grain et dans la manutention des denrées agricoles, dans les ports, ce domaine relève donc de notre compétence et ils sont assujettis à nos normes de sécurité. Toutefois, nous ne disposons pas des compétences nécessaires pour imposer les normes de sécurité en dehors des installations portuaires, c'est-à-dire dans les fermes car là encore, ce sont les normes provinciales qui s'appliquent.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Je m'intéressais surtout à l'indemnisation des accidents du travail en Ontario qui couvre les industries agricoles. La prime est fonction du nombre d'accidents et l'on a essayé de les minimiser. Je me demandais si le ministère fédéral pourrait participer à ces efforts.

**M. Mackasey:** Au mois d'avril, nous aurons une réunion avec tous les ministres du travail du Canada à Ottawa. Nous aurons des échanges à cet égard. Nous discuterons des projets de loi et des différents domaines sans trop nous inquiéter des aspects constitutionnels qui pourraient nous limiter. Nous essayons d'accroître nos échanges d'information. Dans bien des domaines les normes provinciales sont supérieures aux nôtres car souvent leurs lois sont plus récentes. Nous n'hésitons pas à faire appel à leur expérience, à nous inspirer de leurs lois et vice-versa. En fixant nos normes, nous devons nous montrer très prudent afin de ne pas reléguer leurs normes et afin de les encourager à harmoniser leurs normes avec les nôtres. Pareille chose exigera énormément de consultations au cours des réunions annuelles et périodiques des autorités en la matière. Nous discutons de ces problèmes même si cela n'est pas de notre ressort. Bien des questions de notre compétence sont discutées par les provinces quoique qu'elles ne disposent pas des pouvoirs nécessaires. Parfois, il s'agit d'observation découlant de l'application de leurs propres normes mais leurs observations sur les mesures de sécurité dans nos domaines sont signalées à notre attention. Aussi, votre argument est valable. Nous soulèverons la question dès que nous aurons l'occasion d'en discuter.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** C'est tout, monsieur le président, je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Knowles. MM. Murphy, McNulty et Portelance voudraient poser des questions. Je leur donnerai la parole dans un instant. Permettez-moi de vous signaler qu'il est midi et quart à présent et bien que nous ayons prévu une réunion pour cet après-midi, si c'est nécessaire, peut-être en poursuivant quelque peu notre discussion, nous pourrions en terminer avec ce crédit ce matin si vous voulez bien rester avec nous afin d'assurer le quorum.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je dois assister à une autre réunion à midi trente.

**Le président:** Et je pense que ça va très bien. Je veux simplement soulever cette question. Si nous ne pouvons trouver de réponse, nous le laisserons tomber.

[Text]

**Mr. Caccia:** You could call the vote now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Ordinarily, Mr. Caccia, I would be happy to call the vote now, but perhaps we should have the questions, and particularly the first round, before we call the vote. Mr. Murphy.

**Mr. Murphy:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** I have to leave for another meeting.

**Mr. Mackasey:** If we had the vote I would be glad to stay and answer all the questions, unless somebody does not want to have the vote now.

**The Chairman:** I am in the hands of the Committee. I do not know. It is usual to have the questioning first. We have a quorum at the present time. Is it satisfactory if we call the vote and have the Minister carry on with the questioning?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I have no objection to that.

Some hon. Members: Agreed.

**The Chairman:** As there are no objections and we have a quorum, shall Vote No. 1 carry?

Vote 1 agreed to.

**The Chairman:** I wish to thank those who attended this morning. We will now carry on with the questioning. Mr. Murphy.

**Mr. Murphy:** Mr. Minister, I would like to go back to one of the points raised by Mr. Alexander on the question of information services. Did I understand you to say, sir, that the budget this year for information services will be increased by some \$380,000?

**Mr. Mackasey:** I will get the exact figures. I think you heard me accurately, Mr. Murphy.

In 1970-71 we forecast an expenditure of \$304,200 for our publications. That was our forecast last year of what it would cost us this year. Our estimate now, in the light of new information, is that that will be increased by \$121,600, which is broken down this way. The increase in our forecast on the general administration is \$1,400, which is very nominal. The increase in the *Labour Gazette* per se is \$2,000. It is now \$110,000 as opposed to \$108,000. Our increased forecast in publications in general will be \$74,700, \$56,000 of which is for reasons beyond our control. This is an increase imposed by the Queen's Printer, taking into consideration their increases in wages, salaries and cost of raw materials. These are things that we have to pay, but the reasons for paying them are beyond our immediate control.

On the question of industrial relations, we have increased publication beyond our forecast by \$15,000 because of the added demands for our publication on teamwork in industry. The demand for that has a direct relationship to the number of committees we set up across Canada in the labour-management field, so the success there brings about this added expense of providing the same publication but in increased numbers.

[Interpretation]

**M. Caccia:** Nous pourrions peut-être voter maintenant, monsieur le président.

**Le président:** Habituellement, monsieur Caccia, je serais heureux de mettre cette question aux voix maintenant, mais peut-être devrions-nous procéder aux questions particulièrement à la première tournée avant de voter. Monsieur Murphy.

**M. Murphy:** Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Je dois partir pour une autre séance.

**M. Mackasey:** Si nous votons, je pourrais rester et répondre à toutes les questions. A moins que quelqu'un y soit opposé et vote maintenant.

**Le président:** Je suis à votre disposition. Je ne sais pas. Nous procédons habituellement à la période de questions d'abord. Mais, nous avons quorum actuellement. Voulez-vous avoir le vote maintenant et le ministre pourrait ensuite répondre à vos questions?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je n'ai pas d'objection.

Des voix: Convenu.

**Le président:** Que nous n'avons pas d'objection et que nous avons quorum, le crédit numéro 1 est-il adopté?

Le crédit numéro 1 est adopté.

**Le président:** Je désire vous remercier de votre présence ici ce matin. Nous pouvons maintenant passer aux questions. Monsieur Murphy.

**M. Murphy:** Monsieur le ministre, je voudrais revenir à un des points qu'a soulevés M. Alexander au sujet du service d'information. Ai-je bien compris, monsieur, avez-vous dit que le budget de cette année pour le service d'information serait augmenté de \$380,000.

**M. Mackasey:** Je vais obtenir le chiffre exact. Je crois que vous m'avez bien compris, monsieur Murphy.

En 1970-1971 nous avions prévu pour les publications une somme de \$304,200. C'est une prévision de l'an dernier pour les coûts de cette année. Notre budget, à la lumière de ces renseignements, prévoit une augmentation de \$121,600 qui sera répartie comme suit. L'augmentation prévue pour l'administration générale est de \$1,400, ce qui est une somme assez peu importante. Une augmentation pour la *Gazette du travail* en elle-même est de \$2,000. Elle est maintenant de \$110,000 comparativement à \$108,000. L'augmentation des prévisions par les publications en général sera de \$74,700, dont \$56,000 pour des choses sur lesquelles nous n'avons aucun contrôle. Il s'agit d'une augmentation imposée par l'imprimeur de la Reine, et qui tient compte des augmentations de traitements, des salaires et du coût des matériaux brut. Ce sont là les choses que nous devons payer, mais les raisons pour lesquelles nous les payons sont à notre contrôle immédiat.

Sur la question des relations industrielles, nous avons augmenté les publications au-delà de nos prévisions pour une somme de \$15,000, à cause des demandes accrues par la publication du travail d'équipe dans l'industrie. Cette demande a un rapport direct avec le nombre de comités



## [Texte]

Finally, in research and development there is an increase of \$10,200 because of the need for additional staff, advertising and information and research in order to provide the useful information that appears in the *Labour Gazette*, and because of a change in our policy with the *Labour Gazette* to some extent to make it a journal of opinion rather than simply a journal of facts. So, in that area there is a \$121,000 increase beyond our estimate, but unfortunately it is beyond our immediate control. The rest of it, Mr. Murphy...

**Mr. Murphy:** If the Minister would not mind, Mr. Chairman, I am not interested in listing every item because I only have 10 minutes and I am sure he can use up the whole of those 10 minutes in listing all of those expenditures.

**Mr. Mackasey:** I do not want anyone to leave the room with the impression that the Department of Labour has increased the cost for publicity beyond its estimate—which is a very wide word—by \$300,000 and not have an opportunity to explain what the \$300,000 is for.

**Mr. Murphy:** Right.

**Mr. Mackasey:** Otherwise it would appear in the papers in a very distorted way.

• 1220

**Mr. Murphy:** It is a fact, though, that some \$300,000 or \$380,000 will be spent this year, more than was spent last year for information purposes. Is that correct?

**Mr. Mackasey:** Estimates over estimates. There are estimates over forecast. Estimates over estimates; I presume it is an increase in the budget, and that is \$250,000.

Estimates over forecast, this runs to about...

**Mr. Murphy:** Let us simplify it. In 1969-70 your department spent \$748,000 for information. In 1970-71 you spent \$775,000. Now in this year are you going to spend \$1,155,000? This is what I am trying to get at.

**Mr. Mackasey:** The first figures from last year's estimates, and I am adding to that the \$380,000 figure that was mentioned earlier to arrive at \$1,155,000...

**The Chairman:** Which page are we on? Page 13-8?

**Mr. Murphy:** I have not got this year's.

**Mr. Mackasey:** The actual change in expenditures this year over last year will be \$380,000. That appears on 13-8 of the Blue Book.

**Mr. Murphy:** There was an increase of only \$27,000 in this field between 1969-70 and 1970-71. The increase you mentioned now would amount, I would think, to near 50

## [Interprétation]

que nous établissons à travers le Canada dans le domaine ouvrier-patronal. Ce succès a donc causé cette dépense additionnelle étant donné que nous devons offrir la même publication mais en plus grand nombre.

Enfin, pour la recherche et la développement, il y a une augmentation de \$10,200 à cause de personnel plus nombreux, de publicité, de renseignements et de recherches en vue de fournir les renseignements utiles qui paraissent dans la *Gazette du travail* et cause du changement de notre politique concernant la *Gazette du travail* pour la rendre jusqu'à un certain point un journal d'opinion plutôt qu'un journal de fait. Enfin, dans ce secteur, il y a une augmentation de \$121,000 au-delà de nos prévisions, mais malheureusement nous n'avons pas de contrôle direct. Pour le reste, monsieur Murphy.

**M. Murphy:** Si le ministre n'y voit pas d'inconvénients, monsieur le président, je ne suis pas intéressé à connaître chaque article, parce que je ne dispose que de dix minutes et que je suis certain que cette liste peut prendre tout ce temps.

**M. Mackasey:** Je ne voudrais pas que des gens quittent cette pièce en conservant l'impression que le ministère du Travail a augmenté le coût de la publicité au-delà de son budget de quelque \$300,000 sans avoir eu l'occasion d'expliquer à quoi sert ce \$300,000.

**M. Murphy:** Très bien.

**M. Mackasey:** Autrement, on pourrait faire entorse au raffinement dans les journaux.

**M. Murphy:** C'est un fait, cependant, qu'on dépensera cette année quelques 300,000 dollars ou 380,000 dollars de plus que l'an dernier pour l'information. Ai-je raison?

**M. Mackasey:** Ce sont des crédits par rapport à des crédits. Mais il s'agit de crédits par rapport à des prévisions. Les crédits par rapport aux crédits, je suppose comprennent l'augmentation dans le budget, c'est-à-dire 250,000 dollars.

Pour les crédits par rapport aux prévisions, il est question...

**M. Murphy:** Simplifions. En 1969 - 1970 votre Ministère a dépensé 748,000 dollars pour l'information. En 1970-1971 vous avez dépensé 775,000 dollars. Et cette année vous allez dépenser 1,155,000 dollars, n'est-ce pas? C'est ce que je veux dire.

**M. Mackasey:** Je donne les premiers chiffres de l'année dernière, du budget de l'année dernière, et j'y ajoute 380,000 dollars mentionnés précédemment pour en arriver à 1,155,000 dollars...

**Le président:** A quelle page sommes-nous? A la page 13-8.

**M. Murphy:** Je n'ai pas le chiffre de cette année.

**M. Mackasey:** Comparativement à l'année dernière, le différent des dépenses sera de 380,000 dollars. Ce chiffre paraît à la page 13-8 du Livre bleu.

**M. Murphy:** Il ne s'agit donc que d'une augmentation de 27,000 dollars dans ce domaine entre 1969-70 et 1970-71. L'augmentation que vous mentionnez s'élèverait,



[Text]

per cent over last year's, and in the meantime we have had organized and presented to us Information Canada with a budget of approximately \$9 million.

What I would like to know, sir, is what is Information Canada doing for your department? What do you expect them to do for your department between 1970 and 1971?

**Mr. Mackasey:** Information Canada was not set up to eliminate all the information branches of the various departments. I think you will agree with that.

**Mr. Murphy:** I knew it would not eliminate them, but I expected maybe that the information departments in the various departments might be frozen, or at least chilled a bit.

**An hon. Member:** You should not believe the propaganda.

**Mr. Mackasey:** There is no propaganda flow from the Department of Labour. Maybe that is why such a minimum...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You are not wasting money. It is Information Canada. That is it.

**Mr. Mackasey:** Okay, but I am not here to justify or apologize for Information Canada.

Mr. Murphy asked what they do for us. In those programs of publication or information which cross the boundaries of a particular department, and may involve three or four departments, then Information Canada plays a particular role in co-ordinating the information, co-ordinating the publicity, and co-ordinating the publication. Usually however, the general rule of thumb is that when the information sought or the publication needed or the advertisement necessary in publicizing new legislation is restricted essentially to that department, and it is done through the information branch of the department, and the fact that we are asking for or need approximately \$300,000 over last year, could be a reflection of the fact that we only increased the rate \$20,000 last year, because there is a direct relationship between the amount of money we needed in this area and the legislation to be passed when we finalize the regulations in these areas.

• 1225

As important as we described to Mr. Knowles, we have a responsibility, not Information Canada, to acquaint the affected employers and employees with the new regulations, not only in the official *Canada Gazette* but in the suitable newspapers and trade publication. This is our role and our responsibility. We did not need them two years ago, as I made it very clear then, because there was no legislation coming forward nor was there any contemplated. Rather we put our priorities on the organism of the department and reviewing existing legislation. Now, however, that legislation is coming forth in the labour standards field, fair employment practices and the IRDI Act, these things will have to be reflected in publications.

It is quite conceivable that assistance may be given to us by Information Canada if we need it. It is there if we need it. If we think we need the services of Information Canada in the way of structuring, receiving advice, editing, translating, and things of this nature, displays, or if it is our intention, for instance, to publicize the activities

[Interpretation]

je pense, à près de 50 p. 100 sur l'année dernière et le débat d'intervalle, Information Canada nous a présenté un budget d'environ 9 millions de dollars.

J'aimerais savoir, monsieur, ce que fait Information Canada dans votre Ministère? Que feront-ils chez vous entre 1970 et 1971?

**M. Mackasey:** Information Canada n'a pas été créé pour remplacer toutes les divisions d'Informations des divers Ministères. Vous en conviendrez.

**M. Murphy:** Je savais qu'il ne les remplacerait pas, mais je prévoyais que les divisions d'informations dans les divers Ministères seraient gelées, ou du moins un peu rafraîchies.

**Une voix:** Vous ne devriez pas croire à la propagande.

**M. Mackasey:** Le Ministère du Travail ne fait pas de propagande. C'est peut-être pourquoi il y a si peu...

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Vous ne gaspillez pas d'argent. C'est Information Canada qui le fait.

**M. Mackasey:** Très bien, mais je ne suis pas ici pour justifier les activités ou présenter des excuses aux mains d'Information Canada.

M. Murphy a demandé ce qu'Information Canada faisait pour nous. Dans les programmes de publication ou d'information qui sortent des limites d'un Ministère en particulier, et qui peut toucher à deux ou trois autres Ministères, Information Canada joue un rôle très particulier, celui de coordonner l'information, de coordonner la publicité et la publication. Habituellement, cependant, d'une façon empirique, lorsque l'information, la publication ou la publicité est nécessaire pour promouvoir une nouvelle législation pour un seul Ministère, cela se fait par la division de l'information du Ministère, et le fait que nous demandons environ 300,000 dollars de plus que l'an dernier, pourrait résulter du fait que nous n'avons demandé que 20,000 dollars l'an dernier, parce qu'il y a un rapport direct entre le montant d'argent que nous avions besoin dans ce secteur et la législation qui a été adoptée, une fois que le règlement est adopté.

Il est important, comme nous l'avons dit à M. Knowles, que nous ayons cette responsabilité et non pas Information Canada. Pour faire connaître aux employeurs et aux employés visés par ces nouveaux règlements, non seulement dans la *Gazette du Canada* officiel mais aussi dans les journaux et les revues professionnels appropriés. Ceci est notre rôle et notre responsabilité. Nous n'en avions pas besoin il y a deux ans, comme je l'ai bien indiqué alors car on ne prévoyait aucune législation pour l'avenir. Nous avons plutôt mis nos priorités pour l'organisme du ministère et réétudié la législation existante. D'un autre côté, toutefois, cette législation va se présenter dans le domaine des normes du travail, des pratiques justes de l'emploi dans la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail. Toutes ces questions vont devoir se retrouver dans les publications.

Il est fort possible qu'Information Canada nous fournira de l'aide si nous en avons besoin. Cette aide est

## [Texte]

of our department or publicize the preventive method of discrimination at a country fair, an industrial fair or things of this nature, it is quite conceivable we might want to do it at that time with Information Canada.

This money is designated primarily to predictable expenses; the *Labour Gazette* the publication and advertisements will have to be, for instance, nationwide when we increase the new wages, if we increase them.

This budget is dependent on our passage of legislation and it is related primarily to that.

**Mr. Murphy:** That is all, thanks.

**Mr. McNulty:** A very short question, Mr. Chairman, and then Mr. Knowles may follow.

On page 13-10 under Grants, under Transitional Assistance Benefits, it is fairly stable between the forecast and the proposed estimates, but with the Adjustment Assistance Benefits it has jumped about six times.

**Mr. Mackasey:** As far as the Transitional Assistance Benefits are concerned, the amounts are almost predictable, Mr. McNulty, from past experiences. It is a statutory thing in the sense that if we have not estimated enough, the money must be there by law.

The other one, the Adjustment Assistance Benefits, of course, reflects the proposed pre-retirement plan for the textile workers as it comes into maturity. It is an estimate of what effect it will have on the work force. This, in turn, will depend on the number of applications for industry for government assistance in order to rationalize the industry.

**Mr. McNulty:** Is this because of new legislation coming in?

**Mr. Mackasey:** Yes, it is. The legislation before the House.

**Mr. McNulty:** It is not directly under your control. It has to do with a federal agreement or legislation outside your department.

**Mr. Mackasey:** Our authority was established in the appropriation bill, as I recall. There was a board that was set up to determine who was eligible and appeal procedures will be set up for regulation.

**The Chairman:** Mr. Knowles, have you a couple of short questions?

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Forgive me. I do have to go to another meeting and perhaps I could ask a couple of questions now and the Minister will give me the right answers.

## [Interprétation]

disponible si nous en avons besoin. Si nous pensons avoir besoin des services d'Information Canada en ce qui concerne la façon de faire la structuration, de recevoir des conseils, de faire la rédaction, la traduction et des questions de ce genre, les étalages ou si c'est notre intention, par exemple, de publier les activités de notre Ministère ou de faire de la publicité pour les méthodes préventives ou quelque chose de ce genre, il est fort possible que de discrimination lors d'une foire rurale, ou industrielle nous aimerions le faire en collaboration avec Information-Canada.

Cet argent est principalement destiné à couvrir des dépenses prévues soit pour la gazette du travail, la publication et les annonces qui devront être faites dans tout le pays lorsque nous augmenterons les traitements si nous les augmentons.

Ce budget dépend de l'adoption de la législation et il est principalement connexe à ce fait.

**M. Murphy:** C'est tout, merci.

**M. McNulty:** Je voudrais poser une question très courte, monsieur le président, puis M. Knowles pourra continuer.

A la page 13-10 sous subvention et sous le titre de Prestation d'aide de transition, il y a un équilibre relativement entre les dépenses prévues et les crédits demandés; mais en ce qui concerne les prestations d'aide à l'adaptation, il y a une augmentation d'environ six fois.

**M. Mackasey:** En ce qui concerne les prestations d'aide de transition, les montants sont presque prévisibles, monsieur McNulty, et d'après notre expérience dans le passé. Il s'agit d'une question statutaire en ce sens que si nous n'avons pas prévu suffisamment de crédits, l'argent doit cependant être là légalement.

L'autre, soit les prestations d'aide à l'adaptation naturellement reflète ce régime proposé de pré-retraite qui est prévu pour les travailleurs du textile lorsque ce régime sera applicable. C'est une évaluation des conséquences qui en résulteront pour la population active. Et ceci dépendra du nombre des demandes qui proviennent de l'industrie en vue d'obtenir l'aide du gouvernement en vue de rationaliser l'industrie.

**M. McNulty:** Est-ce que ceci est dû au fait qu'il doit y avoir une nouvelle législation?

**M. Mackasey:** Oui, c'est exact. La législation est déposée devant la Chambre.

**M. McNulty:** Ceci ne dépend pas directement de vous. Il s'agit de l'accord fédéral ou de la législation en dehors de votre ministère.

**M. Mackasey:** Notre pouvoir a été établi dans le bill portant affectation de crédit autant que je m'en souviens. Il y a eu un conseil qui a été établi pour déterminer qui était admissible et des procédures d'appel seront établies pour les règlements.

**Le président:** Monsieur Knowles, est-ce que vous voulez poser quelques courtes questions?

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Excusez-moi, il me faut aller à une autre séance et peut-être, que je pourrais poser quelques questions maintenant et le Ministre me donnera ses réponses.

## [Text]

First, may I say that I am a little surprised that with all this array of talent that you brought with you this morning, you did not bring anybody from the Women's Bureau. Answer all at once. May I say that I highly approve of some of the things that Miss S. Gelber is saying particularly as a result of the publication of the report of the Royal Commission on the Status of Women. I think some of her ideas are excellent. I would like to ask you, Mr. Mackasey, are you giving her a free hand?

**Mr. Mackasey:** If you know Miss Gelber as well as I do, if you do not give her a free hand she would not stay with me. The reason she is not here this morning is that she has been working very assiduously with an inter-departmental committee set up to study this very question. It was a question of arriving at a suitable date with your Committee in which I could have as many people as possible. Much as she would appreciate your company, she thought that her time would be better spent at the other committee.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Well, she is probably smarter than we realize. I could go on with that but I said I would be short.

My other question, Mr. Chairman, to the Minister arises out of his reference to the legislation respecting textile workers. None of us in this place, and certainly not the Minister or I, would boast of the levels of pensions that are available to textile workers who are put out of work because of government policy and so on. But I do agree with the Minister. In fact, I have been saying, in radio broadcasts and so on, that the provision of pensions at a lower age is a very significant step.

• 1230

**Mr. Mackasey:** That is right.

**Mr. Knowles (Winnipeg-North Centre):** I think the same thing is true about Devco, despite all the troubles you have had with Mr. MacInnis about some of the details. I refer to the fact that something is available, and is coming in Bill C-207 for public servants. Young M.P.s can retire—but we will not go into that at this point.

**Mr. Alexander:** Sometimes involuntarily.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The old ones cannot retire, they just stay on.

I do not want you to leave it entirely to Health and Welfare. It seems to me that it is very closely related to the whole question of the work force, and if you ask the man on the street what would be one of the solutions to the unemployment problem, it would be earlier retirement. Are you giving some good solid serious study to this question in your department?

**Mr. Mackasey:** Our research department is studying this matter, particularly however in its relationship to the disruptive effect of technological change in some

## [Interpretation]

Tout d'abord, je dirais que je suis un peu surpris qu'avec toute cette gamme de talent que vous avez amenée avec vous ce matin, vous n'avez pas fait venir quelqu'un du bureau des femmes. Répondez à toutes les questions en même temps. Je vous dirais que je suis fort d'accord avec certaines des choses que M<sup>lle</sup> Gelber dit, particulièrement en ce qui concerne la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur le Statut de la femme. Je crois que certaines de ses idées sont excellentes. Monsieur Mackasey, est-ce que vous lui donnez la liberté d'action, de décision?

**M. Mackasey:** Si vous connaissez M<sup>lle</sup> Gelber aussi bien que moi et si vous ne lui donnez pas la liberté d'action, elle ne restera pas avec nous. Elle n'est pas ici ce matin car elle travaille auprès du comité interministériel qui a été établi pour étudier cette même question. Il s'agissait d'en arriver à établir une date appropriée permettant au plus grand nombre possible de personnes de se présenter devant votre Comité. Même si elle apprécie votre compagnie, elle a pensé que son temps était mieux utilisé auprès d'autre comité.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Peut-être est-elle plus adroite que nous le pensions. Je serais bref.

Mon autre question, monsieur le président, et que je veux poser au Ministre découle de ce qu'il a parlé de cette législation concernant les travailleurs dans le textile. Il n'y a personne ici et très certainement ça ne serait pas le Ministre ni moi-même qui pourrait se vanter de ce que le niveau de pensions qui sont disponibles pour les travailleurs du textile sont bien élevées dans le cas de ceux qui ont perdu leur emploi du fait et de la politique suivie par le gouvernement etc. Mais je suis d'accord avec le ministre. En fait, je l'ai dit lors d'émissions à la radio etc. qu'une pension disponible à un âge moins élevé constitue une étape très importante de franchise.

**M. Mackasey:** C'est exact.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je crois qu'on peut dire la même chose en ce qui concerne le DEVCO, malgré tous les ennuis que vous avez eu avec M. MacInnis au sujet de certains détails. J'indique que quelque chose de disponible va se trouver dans le Bill C-207 pour les fonctionnaires du gouvernement. Les jeunes députés peuvent prendre leur retraite, mais nous n'entrerons pas dans cette question ici.

**M. Alexander:** Quelquefois d'une façon involontaire.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les vieux députés ne peuvent prendre leur retraite, ils restent tout simplement.

Je ne voudrais pas que vous laissiez toute la question pour que ce soit le ministère de la Santé et du Bien-être qui la résolve. Il me semble que ceci est très étroitement lié à toute la question de la force active, et si vous demandez à l'homme de la rue quelle serait la solution au chômage, il dirait la pension à un âge peu avancé. Avez-vous étudié cette question sérieusement dans votre ministère?

**M. Mackasey:** Notre service de recherche étudie cette question particulièrement en ce qui concerne ses conséquences de dislocation au point de vue de changements



## [Texte]

particular industry. I think the real significance here is not simply that we are providing early retirement pensions at a very modest level to a group of people but that we are providing them to a specific group of people, namely people who are disrupted from their jobs because their company, to survive and be competitive in the export world, take advantage of government prodding to rationalize their industry, with the assistance of government if they meet certain criteria. This rationalization, as you appreciate better than I do, from a transitioned period from labour-intensive to capital-intensive industries, has a disruptive effect on the work force. Our studies have indicated that this is particularly disruptive on the senior citizens, the senior worker. So I like to think this is more than approval of the concept of early retirement. Its real social implications are a realization of a responsibility, in this particular instance, to the worker displaced by a general policy of government, the policy being of course to make that industry competitive in those areas where it may not be competitive as a result of the fact that it is too labour-intensive.

I think the end result of the rationalization on Mr. Pepin's bill will be a more competitive industry and more jobs. This country cannot afford to resist technology, but I think we do have a moral obligation, and in this case now a legal obligation, to minimize the effects on those people who are the unwitting victims of rationalization.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You realize you cannot draw a hard and fast line and say that this particular category of worker has lost his job because of government policy. All this is intertwined with the whole social fabric of facing the problem.

**Mr. Mackasey:** We can say in this particular case, as the result of a decision by the Textile Board, that these people were displaced or lost their positions as a result of the application of that particular act. And that is the link. In effect, the Board is saying and the Minister is saying, and I agree with him, that in general our textile industry is a very competitive and efficient one, in general, and many areas of that industry are highly competitive and quite active in an export field. There are some areas, however, that perhaps have been hidden too long by high tariffs and are very labour-intensive, annually they become less and less competitive and eventually are doomed, unless something is done to encourage these industries to become capital-intensive and to accept technological change.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Do not stop there, but I will.

## [Interprétation]

technologiques dans les industries particulières. Je crois qu'ici la véritable signification ce n'est que nous fournissons des pensions à la retraite tôt à un niveau peu élevé à un groupe de personnes, mais que nous fournissons ceci à un groupe particulier de gens, particulièrement à ces gens qui ont perdu leur emploi parce que leur compagnie pour survivre et rester concurrentielle dans le monde du travail a dû accepter les efforts du gouvernement pour rationaliser leur industrie, a dû accepter l'aide du gouvernement pour atteindre un certain critère. Cette rationalisation, comme vous le savez mieux que moi, pour passer d'une période de transition, les industries utilisaient beaucoup de main-d'œuvre à une période où les industries utilisent beaucoup de capital a un effet de dislocation sur la main-d'œuvre. Ceci a un effet néfaste pour les citoyens âgés, les travailleurs âgés, anciens dans leur métier. Par conséquent, je crois que ceci, c'est plus que l'approbation du principe de la pension à un âge peu avancé. Ces indications sociales en fait la conscience d'assumer une responsabilité, dans ce cas particulier, en ce qui concerne le travailleur qui a été muté, renvoyé, du fait de la politique générale du gouvernement, cette politique ayant pour but naturellement de rendre l'industrie concurrentielle dans des domaines où elle ne serait pas concurrentielle du fait qu'elle utiliserait trop de main-d'œuvre.

Je crois que le résultat en fin de compte de la rationalisation est dans le cas du Bill de M. Pégé, ce sera que nous aurons une industrie plus concurrentielle et plus d'emploi. Le présent pays ne peut s'opposer à cette évolution technologique, mais je crois que nous avons une obligation morale dans ce cas et maintenant une obligation légale, de réduire au minimum les essais, les conséquences désastreuses pour ces gens qui sont les victimes innocentes de cette rationalisation.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Et vous savez que vous ne pouvez pas établir une démarcation bien définie, dire que cette catégorie particulière de travailleurs a perdu son emploi du fait de l'application d'une politique gouvernementale. Tout ceci est entremêlé avec toute la texture sociale du problème.

**M. Mackasey:** Nous pourrions dire, dans le cas particulier que ceci résulte d'une décision de la commission du textile si ces personnes ont été mutées ou ont perdu leur emploi à la suite de l'application de cette loi particulière. Et c'est là qu'est le lien. En fait, la Commission dit et le ministre dit—je suis d'accord avec lui—qu'en général notre industrie du textile est très concurrentielle et très efficace et que dans bien des domaines de cette industrie, elle est hautement concurrentielle et très active dans le domaine de l'exportation. Il y a certains domaines cependant que l'on a ignorés trop longtemps, qui ont été couverts par des tarifs très élevés, cachés par des tarifs très élevés et qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et chaque année ces domaines deviennent de moins en moins concurrentiels et en fin de compte, ils sont condamnés à moins que l'on fasse quelque chose pour encourager ces industries pour qu'elles utilisent plus de capital et pour qu'elles acceptent les modifications technologiques.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Ne vous arrêtez pas ici, mais je m'arrêterai.



## [Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Knowles. Mr. Portelance.

**M. Portelance:** Merci, monsieur le président. Monsieur Mackasey, à propos des subventions, je vois que l'industrie de l'automobile reçoit depuis 1965 des subventions de l'ordre de \$325,000 par année. Et d'après ce que je vois dans votre rapport financier de 1969, il semble que les employés de cette industrie bénéficient d'une aide beaucoup plus grande que ceux du textile dont on vient justement de discuter, et que certains autres employés comme ceux dans le domaine de l'aéronautique ou dans le domaine naval. On a vu, à la *Canadian Vickers*, des employés qui n'ont reçu absolument rien. Ils ont peut-être reçu de l'aide de votre ministère pour trouver un autre emploi, mais ils n'ont jamais eu de subventions de l'ordre de 65 à 72 p. 100 de leur salaire pendant trois ans comme cela existe dans le domaine de l'automobile. Le budget ne prévoit absolument rien non plus pour venir en aide à des industries qui pourraient disparaître de la même manière, ou du moins où les emplois disparaîtraient, et je me demande s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une caisse spéciale pour des conditions semblables. Vous avez le cas de *Canadair* à Montréal où on verra probablement trois ou quatre mille employés mis à la porte sans salaire. Il me semble qu'il y aurait lieu d'y penser. Ce serait peut-être le temps maintenant.

• 1235

**M. Mackasey:** Monsieur Portelance, vous me permettez de répondre en anglais, je l'espère. Au sujet de l'assistance aux travailleurs dans le domaine de l'automobile dont vous avez parlé, leur cas n'est pas tout à fait le même que celui des travailleurs dans le domaine du textile.

Really what you have in the transitional assist benefits in the auto workers is a predictable group of people who are out of work for a very short period of time. The very word "transitional" is meaningful. Because of the auto pact it is quite possible that a company needs to retool, not as a result of model changes but because of the auto pact, to take advantage of the auto pact. We recognize this would be disruptive and that workers could be out of work but always for a predictable period which is fairly temporary. We may close down a plant in Windsor and open it in London, or you may close it in London and open it in St. Catharines, but it demanded a degree of mobility. We recognize in other words the effect the auto pact would have temporarily on workers. History has proven that the effects were very temporary in nature, that many more jobs, hundreds of thousands of more jobs were created as a result of the auto pact. The only problem facing the skilled auto worker or parts worker was a matter of adjustment either through mobility or adjusting his trade or simply waiting for the plant to reopen after it was geared up to take advantage of the pact. So in all these cases, the disruption was very temporary in nature, it was simply a topping off of unemployment insurance benefits by a certain amount of money to bring it up to a fixed percentage.

The textile worker is a different type of person. If that worker can find a job, and he is encouraged to find a

## [Interpretation]

**Le président:** Merci, monsieur Knowles. Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Mackasey is talking about grants, I see that the auto industry have received from 1965 a grant of an amount of about \$325,000 annually. And as I can see in your financial statement in 1969, it seems that the employees of this industry are receiving a more important grant than the employees in the textile industry which we just discussed, and that some other employees as some from the aeronautical field or another field. We have seen at the *Canadian Vickers*, employees sometimes have received nothing. Maybe they received some help from your department to find another job, but they never received any grants in the range of 65 to 72 per cent of their salary during three years as it exists in the automobile field.

The estimates have absolutely nothing in the way of help to the industries which could disappear in the same way, or at least where the jobs could disappear, and I wonder if there should not be a special fund for such situation. You have the case of *Canadair* in Montreal where three or four thousand people will probably lose their job and their salary. It seems to me we should think about that. We probably should do something right now.

**Mr. Mackasey:** Please allow me to answer in English, Mr. Portelance. Regarding help for the workers in the car industry, it is not the same thing as in the case of the workers in the textile industry.

Dans le cas de l'aide aux travailleurs de l'automobile, il est fort probable que ces gens sont mis à pied pour une courte période. Le mot «temporaire» est important. A cause du pacte de l'automobile, il est possible qu'une compagnie ait besoin de renouveler ses outils, non pas par suite de changements dans les modèles, mais à cause du pacte lui-même, afin de pouvoir en profiter. Nous savons que cela pourrait être un facteur et que les ouvriers pourraient être mis à pied, mais c'est temporaire. Nous pouvons fermer une usine à Windsor et en ouvrir une à St. Catharines; il faut de la mobilité. En d'autres mots, nous savons quels peuvent être les effets du pacte de l'automobile de façon temporaire pour les ouvriers. On sait que ces effets sont temporaires, que plus d'emplois, soit des centaines de mille emplois, ont été créés par suite du pacte de l'automobile. Le seul problème pour l'ouvrier spécialisé de l'automobile était la question de la mobilité, de l'adaptation où il s'agissait d'attendre que la nouvelle usine ouvre ses portes une fois outillée pour bénéficier pleinement du pacte. Dans tous ces cas, le dérangement était temporaire, il s'agissait simplement de suppléer aux prestations d'assurance-chômage de façon à en arriver à un certain pourcentage.

Le travailleur du textile est dans une situation très différente. Si ce travailleur trouve de l'emploi, et on l'encourage à le faire, il peut garder la moitié de ce qu'il gagne en plus de la pension que nous versons.

[Texte]

job, he can keep half of what he earns in addition to the pension we are giving him.

**Mr. Portelance:** Excuse me, but this is for people 55 years of age only.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Portelance:** In the automobile industry, we do not speak of ages.

**Mr. Mackasey:** Oh, no. We do not pay transitional assistant benefits to an automobile worker for any great length of time. I think it runs just the length of the unemployment insurance, 51 weeks, and then he gets no more benefits. Your textile workers that we are talking about, 55 years and over, who have been 10 years in the textile industry, after he has received all his unemployment insurance—after it has run out—will receive a pension related to his average earnings till age 65. We have provided this type of benefit for no other group of workers. You cannot relate the auto worker and the textile worker. It is like apples and oranges. The auto worker simply gets the supplementary benefit for the period in which he is drawing unemployment insurance. The textile worker draws a pension related to his past earnings for that whole period of time between 55 and 65 when he is out of work and not drawing unemployment insurance. There is just no comparison of the two plans.

Now you talk about other industries, shipbuilding, Canadair, etc. Before we could provide moneys for these people, or early retirement through legislation, we would have to have legislation. But we do help these industries in other ways. We have helped the shipbuilding industry through subsidies. I think our shipbuilding industry at the moment is booming, certainly in the east, I do not know about the West Coast. It is partly as a result of the subsidy.

Now the question of the worker at Canadair is another question. Should he always be working at Canadair or should he be finding work elsewhere?

There are no two case quite alike and you just cannot pass a general law.

**Mr. Portelance:** Back to Canadair, the same thing applies to the automobile worker. They have trades and they could find jobs other places if we look at it this way.

**Mr. Mackasey:** I would like to get it clear. There is no relationship. You may have a case for helping Canadair and thus indirectly help the worker whether the industry is efficient or inefficient. I am not passing judgment. I do not know anything about it. Whether or not, we should buy water bombers is a problem for the government to decide not for the Minister of Labour.

It is obvious that if the industry continues it will help the worker. But when you come back to the autoworkers—and you use that as your example—our budget shows in 13-10, \$320,000 for the worker as opposed to \$1,400,000 for textile workers. It reflects the fact that they are completely different programs.

[Interprétation]

**M. Portelance:** Excusez-moi, mais cela s'applique aux personnes de plus de 55 ans seulement.

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Portelance:** Dans l'industrie de l'automobile, il n'est pas question de l'âge.

**M. Mackasey:** Non. Le travailleur de l'automobile ne reçoit pas ce genre d'aide pendant longtemps. Je suppose que la limite est la même que pour l'assurance chômage, soit 51 semaines; une fois cette période écoulée, il n'a plus de prestations. Les travailleurs du textile dont vous parlez, ceux de 55 ans et plus, qui ont travaillé durant 10 ans dans l'industrie du textile, une fois qu'ils n'ont plus droit à l'assurance-chômage, reçoivent une pension fondée sur le revenu moyen jusqu'à l'âge de 65 ans. Aucun autre groupe de travailleurs ne jouit des mêmes avantages. Vous pouvez comparer le travailleur de l'automobile et le travailleur du textile. C'est comme comparer des pommes et des oranges. Le travailleur de l'automobile obtient des prestations supplémentaires au cours de la période pendant laquelle il a droit à l'assurance-chômage. Le travailleur du textile touche une pension fondée sur ses revenus antérieurs entre 55 et 65 ans s'il n'a pas de travail et ne retire pas de prestations d'assurance-chômage. Vous ne pouvez comparer les deux programmes.

Vous parlez d'autres industries, de la construction des navires, de Canadair etc. Avant de pouvoir aider ces gens, au moyen d'une législation, il faut que nous adoptions les lois. Nous aidons ces industries d'une autre façon. Nous avons accordé des fonds pour la construction de navires. Je pense que cette industrie est en plein essor du moins dans l'est, je ne sais pas quelle est la situation sur la côte ouest.

Pour les travailleurs de Canadair, c'est une autre question. Devraient-ils continuer à travailler à la Canadair ou devraient-ils se trouver de l'emploi ailleurs? Il n'y a pas deux cas semblables et vous ne pouvez pas adopter une loi générale.

**M. Portelance:** Pour en revenir à la Canadair, les travailleurs sont dans le même cas que les travailleurs de l'automobile, ils ont un métier et pourraient se trouver de l'emploi ailleurs si c'est votre façon de voir les choses de près.

**M. Mackasey:** Je voudrais que cela soit clair. Il n'y a aucune relation. Il se peut qu'il faille aider Canadair et donc indirectement les travailleurs, que l'industrie soit efficace ou non; je ne me prononce pas. Je n'en sais rien. C'est au gouvernement et non pas au ministre du Travail de décider si nous devons acheter des avions anti-incendie.

Évidemment, si l'industrie continue, cela aidera le travailleur. Pour en revenir aux travailleurs de l'industrie automobile, les ordres que vous avez choisis, notre budget montre au crédit 13.10, une somme de \$320,000 pour les travailleurs au lieu de 1,400 million pour les travailleurs de l'industrie textile. Cela montre bien que ce sont des problèmes complètement différents.

[Text]

**Mr. Portelance:** Maybe the shoe manufacturers should be looked at in the same way and there are few other fields. This is why I am asking if there is not any extra money for anything coming in the future where you will have to face a problem and there is no money there.

**Mr. Mackasey:** I think the key to your problem if you have a problem, is food for thought. In the case of the textile worker and in the case of the autoworker—in both instances—it can be shown that financial assistance was given to the employer, to the company. Our rationale therefore is to also help the worker who is affected by the change brought about by government policy. I think that would always have to be a guideline, it will always have to be one of the factors if this type of program is scheduled to the industry. There will always have to be that relationship because if there were not, we could point to other programs such as unemployment insurance and all the other social programs that look after the unemployed worker.

**Mr. Portelance:** That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** No questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any further questions of the Minister or the officials? If not, I would like to thank the Minister again for coming this morning and Mr. Love and all his officials from his Department. There will be no meeting this afternoon. We passed Vote 1 with your co-operation and we will come back next Tuesday at 11 o'clock for the unemployment insurance estimates. Thank you very much.

[Interpretation]

**M. Portelance:** Il faudrait peut-être aussi examiner le cas des fabricants de chaussures et la situation dans certains autres secteurs. C'est pourquoi je demande s'il n'y a pas des sommes supplémentaires pour faire face aux problèmes qui peuvent se poser à l'avenir.

**M. Mackasey:** Ce qui vous manque, c'est un sujet de réflexion. En ce qui concerne les travailleurs de l'industrie textile et ceux de l'automobile, il est clair que l'employeur, la société a été aidée financièrement. Nous voudrions également aider le travailleur qui est touché par les changements apportés dans la politique gouvernementale. Cela devrait être un principe et on devrait toujours tenir compte de ce facteur en établissant ce genre de programme. Ce rapport doit toujours exister, car autrement, nous pourrions nous adresser à d'autres programmes comme l'assurance-chômage et tous les autres programmes sociaux qui s'occupent des chômeurs.

**M. Portelance:** C'est tout monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Je n'ai pas de question, monsieur le président.

**Le président:** Quelqu'un veut-il encore poser des questions au ministre ou à ses fonctionnaires? Sinon, je tiens à remercier le ministre d'être venu ce matin, ainsi que M. Love et tous les fonctionnaires de son ministère. Nous ne nous réunirons pas cet après-midi. Nous avons adopté le crédit n° 1 et nous nous retrouverons mardi prochain à 11 heures du matin pour étudier les prévisions budgétaires de l'assurance-chômage. Je vous remercie.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Tuesday, March 30, 1971

Chairman: Mr. David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 11

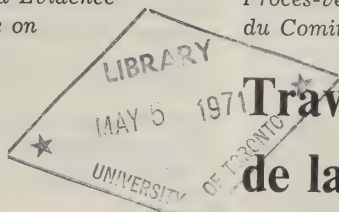
Le mardi 30 mars 1971

Président: M. David Weatherhead

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

**Labour,  
Manpower  
and Immigration**



**Travail,  
de la Main-d'œuvre  
et de l'Immigration**

RESPECTING:

Main Estimates 1971-72  
Unemployment Insurance Commission

CONCERNANT:

Le Budget des dépenses 1971-1972  
Commission d'assurance-chômage

APPEARING:

The Hon. Bryce Mackasey,  
Minister of Labour

COMPARAÎT:

L'hon. Bryce Mackasey,  
Ministre du Travail

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970-71

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970-1971



STANDING COMMITTEE ON LABOUR,  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander  
Borrie  
Broadbent  
Caccia  
Cullen  
Dionne

Foster  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Knowles (*Winnipeg  
North Centre*)

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL,  
MAIN-D'ŒUVRE ET IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

Messieurs

Muir (*Cape Breton-  
The Sydneys*)  
Murphy  
Paproski  
Perrault

Pringle  
Ryan  
Thomas (*Moncton*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Mr. Foster replaced Mr. McNulty on March 30, 1971.

Mr. Pringle replaced Mr. Robinson on March 30,  
1971.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Foster remplace M. McNulty le 30 mars 1971.

M. Pringle remplace M. Robinson le 30 mars 1971.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, March 30, 1971

(20)

[Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 11.10 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs.: Alexander, Caccia, Cullen, Dionne, Foster, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Portelance, Pringle, Turner (*London East*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Also present:* Mr. Badanai, M.P.

*Appearing:* The Honourable Bryce Mackasey, Minister of Labour.

*Witnesses: From the Unemployment Insurance Commission:* Messrs.: J.M. Desroches, Chief Commissioner; D. Steele, Director General Planning; M.C. Hay, Commissioner; T.B. Ward, Commissioner; W.E. Dickson, Director of Finance.

The Committee proceeded to the consideration of the Estimates 1971-72 relating to the Unemployment Insurance Commission.

The Chairman welcomed the Minister, who in turn introduced the officials of the Unemployment Insurance Commission.

On Item 5

Program Expenditures—\$58,351,000.

The Minister read his prepared statement, who was questioned, assisted by his officials.

Item 5 was carried.

After further questioning, the Chairman thanked the Minister and the officials of the Unemployment Insurance Commission for their appearance.

At 12.55 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11.00 o'clock a.m., Tuesday, April 6, 1971.

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 30 mars 1971.

(20)

[Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 11 h 10. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alexander, Caccia, Cullen, Dionne, Foster, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Knowles (*Norfolk-Haldimand*), Portelance, Pringle, Turner (*London-est*), Weatherhead, Whelan—(12).

*Autre député présent:* M. Badanai.

*Comparait:* L'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail.

*Témoins: De la Commission d'assurance-chômage:* MM. J. M. DesRoches, commissaire en chef; D. Steele, directeur, exécution du programme; M. C. Hay, commissaire; T. B. Ward, commissaire; et W. D. Dickson, directeur des services financiers.

Le Comité entreprend l'étude des prévisions budgétaires 1971-1972 de la Commission d'assurance-chômage.

Le président souhaite la bienvenue au ministre qui à son tour présente les représentants de la Commission d'assurance-chômage.

Crédit 5

Dépenses du programme—\$58,351,000

Le ministre fait lecture de sa déclaration et répond aux questions avec l'aide de ses hauts fonctionnaires.

Le crédit 5 est adopté.

Après quelques questions supplémentaires, le président remercie le ministre et les représentants de la Commission d'assurance-chômage.

A 12 h 55 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 h 00 du matin, le mardi 6 avril 1971.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, 30 March, 1971

[Text]

• 1108

**The Chairman:** Order, please, Gentlemen, we are considering today the estimates of the Unemployment Insurance Commission.

**Mr. Alexander:** Mr. Chairman, I hate to interject at this time, but on a point of order, it has been brought to my attention on other occasions when I have attended this room, that this is a most unsuitable room as far as the press is concerned. I think we must appreciate the fact that they are part of these proceedings. You will note that there are no tables for them; there is no instant translation for them which, I think, could make the job very onerous. I would hope that between you and the Minister we could look into this sort of thing and see what we can do in that regard.

**The Chairman:** Mr. Alexander, that is a good point. Frankly, it has not been brought to my attention before. I will ask the Clerk or in fact the Committees Branch to see just what can be done. As you know we are very tight on space. I think there are about eight or nine committees meeting this morning at the same time . . .

**Mr. Alexander:** Too many.

**The Chairman:** . . .but on the other hand there is no question that the press should have adequate facilities to report these meetings, particularly a meeting such as our own which is so important. I will have it looked into right away. We will try to report back to you and to the Committee fairly soon on whether we have been successful in arranging for more adequate facilities for the press.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, on a second point of order, I would hope the situation might be corrected by having the facilities in this room rather than sending us somewhere else. I admit I speak as a resident of the Centre Block.

**An hon. Member:** Hear, hear.

**The Chairman:** I will go along with that, Mr. Knowles, and anything to help the senior members.

I wonder, gentlemen, if in the meantime it would be your wish that perhaps the press might sit at the end of the table or something like that to allow them to use the desk and the translation facilities. Would that be satisfactory to the Committee?

**Mr. Alexander:** It is satisfactory to me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If members of the press would like to sit at the end of the table, it would be satisfactory to us for today.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** They might even ask some questions.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 30 mars 1971

[Interpretation]

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Messieurs, nous étudions aujourd'hui les crédits de la Commission d'assurance-chômage.

**M. Alexander:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. On a attiré mon attention en d'autres occasions lorsque j'ai siégé dans cette pièce que cette salle n'est pas aménagée favorablement pour la presse. Il me semble que nous devons tenir compte du fait que les journalistes participent à ces séances. Vous observerez qu'il n'y a pas de table à leur intention et qu'ils ne bénéficient pas de la traduction simultanée, ce qui je pense, doit rendre leur travail très pénible. J'ose espérer que vous et le ministre vous intéresserez à la situation et jugerez à propos d'y remédier.

**Le président:** Monsieur Alexander, voilà une excellente question à nous signaler. Je dois avouer qu'on ne m'en avait jamais parlé encore. Je vais demander au greffier ou à la direction des comités, de voir comment nous pouvons remédier à cette situation. Vous savez que nous manquons d'espace. Huit ou neuf comités se réunissent à la même heure ce matin . . .

**M. Alexander:** Un trop grand nombre.

**Le président:** . . . et d'autre part, il n'y a pas de doute que les journalistes doivent être installés confortablement pour préparer leur rapport des séances, surtout lorsqu'il s'agit d'une séance comme la nôtre qui est fort importante. Je vais immédiatement m'en occuper. Nous nous efforçons de vous mettre au courant ainsi que le Comité aussi tôt que possible et de vous dire si nous avons réussi à obtenir une installation adéquate pour les représentants de la presse.

**M. Knowles (Winnipeg Nord Centre):** Monsieur le président, j'invoque encore le Règlement, j'espère que la situation sera corrigée en installant le matériel voulu dans cette pièce plutôt que de nous envoyer siéger ailleurs. Je parle en intéressé car je suis installé moi-même dans l'édifice du Centre.

**Une voix:** Bravo, bravo.

**Le président:** J'en tiendrai compte, Monsieur Knowles, je suis toujours disposé à seconder mes aînés.

Je me demande, messieurs, si nous ne pourrions pas en attendant permettre aux journalistes de s'asseoir au bout de la table afin de leur permettre d'écrire leur rapport et de bénéficier de la traduction. Le Comité est-il d'accord?

**M. Alexander:** Monsieur le président, vous pouvez compter sur mon appui.

**Le président:** Si les journalistes veulent bien s'asseoir au bout de la table, le Comité acceptera volontiers cet arrangement pour aujourd'hui.

**M. Knowles (Winnipeg Nord Centre):** Ils poseront peut-être même quelques questions.



## [Texte]

**The Chairman:** It does not matter when we are in here. It is nonpartisan in here.

We will carry on, gentlemen. We thank you for your comment, Mr. Alexander. It was a very good point.

I would like to welcome today the Minister of Labour for Canada, the Honourable Bryce Mackasey, with his officials from the Unemployment Insurance Commission. The estimates of the commission are in the Blue Book commencing at page 12-10.

• 1110

At this time I would like to call upon Mr. Mackasey to introduce his officials that are here this morning and to make an introductory statement.

**Hon. Bryce Mackasey (Minister of Labour):** My remarks, Mr. Chairman, will be quite brief. I have with me the three commissioners; Mr. DesRoches, the Chief Commissioner, Mr. Ward and Mr. Hay, the other two Commissioners of the Unemployment Insurance Commission. Mr. Beatty was to have been here but he is ill. Mr. Steele, the Director General, is present, as well as Mr. Dickson, the Director of Finance.

I think, Mr. Chairman, that I will just touch briefly on the written statement that I have before me to emphasize what we all know; that although most of the publicity revolving around the Unemployment Insurance Commission has perhaps centred on the white paper and this Committee's dealings with that paper, I think we are all conscious of the fact, however, that the Commission has had a very important role to play this last year in the general run of things, and it is this area, of course, that we are interested in at the moment.

I think one of the areas of contention that has been raised periodically has been the concern of many members from all parts of the House as to whether or not there has been any unnecessary delay in the issuing of cheques to those claimants who are entitled to receive benefits.

The commission's prime concern, of course, is to ensure that the benefits are paid as soon as a claimant has established his entitlement, and that is an important feature. We cannot pay a benefit until that claim has been established. Over recent years the commission has reached a high level of service and has been successful in maintaining that level this last year despite the added workload that the commission has been facing. We have statistics which we can release in response to your questions later that will indicate that a little more than 97 per cent of all claims are paid on time. This is a very high average but we are trying, of course, to improve on it. Since after the Christmas holidays—since the middle of January—we have been able to increase that 97 per cent to a range of from 98.1 to 98.9 per cent of the claims being filled on time. At no time since January have we fallen below the 98 per cent figure.

In analysing, of course, a little more than 2 per cent of the cases we find that delays are due mainly to the improper completion of the necessary forms by the claimants and their failure to produce their record of contributions, which indicates quite often that they forget to pick up their slips from their employers. This is particularly a problem when they may have had three or four employers over a period of a year.

In order to reduce these reasons for delay the commission has developed and implemented a new procedure to help claimants whose claims were not allowed because current contributions were missing. From time to time the local office now takes the initiative of contacting the

## [Interprétation]

**Le président:** Peu importe lorsque nous sommes ici, car il n'y a pas de partisanerie.

Nous allons poursuivre, messieurs. Je vous remercie de votre observation, monsieur Alexander. C'était un excellent point à souligner.

Je suis heureux d'accueillir aujourd'hui le ministre du Travail du Canada, l'hon. Bryce Mackasey, ainsi que ses hauts-fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage. Les crédits de la Commission sont ventilés dans le Livre bleu à partir de la page 12-10.

J'aimerais maintenant inviter M. Mackasey à présenter ses hauts fonctionnaires et à nous faire une brève déclaration.

**Hon. Bryce Mackasey (Ministre du Travail):** Mes observations seront très brèves, monsieur le président. Trois commissaires m'accompagnent: le commissaire en chef, M. DesRoches, et MM. Ward et Hay. M. Beatty devait venir, mais il est malade. Le directeur général, M. Steele, est ici de même que le directeur des Services financiers M. Dickson.

Je pense, monsieur le président, que je vais tout simplement résumer l'exposé écrit que j'ai sous les yeux afin de mettre en relief ce que nous savons tous, notamment que même si la publicité concernant la Commission d'assurance-chômage est surtout concentré sur le Livre blanc et les études que le Comité a fait du document, nous n'en sommes pas moins persuadés que la Commission a eu un rôle très important au cours de l'année dernière du point de vue général et c'est à ce point de vue que nous nous plaçons présentement.

Le point de discussion a été les revendications périodiques des députés de tous les côtés de la Chambre au sujet de délais inutiles quand il s'agit d'envoyer les chèques aux requérants qui ont droit à des prestations.

La Commission se fait un point d'honneur de verser les prestations qu'un requérant a prouvé qu'il y avait droit et c'est là un des aspects importants de notre travail. Nous ne pouvons verser de prestations avant que la preuve de la demande soit faite. Au cours des dernières années, la Commission est parvenue à un degré élevé de service et a réussi à maintenir ce niveau au cours de l'année qui vient de s'écouler, malgré la surcharge du travail. Nous avons des données statistiques qui répondront à vos questions plus tard et qui indiqueront qu'un peu plus de 97 p. 100 de toutes les demandes sont honorées. C'est un pourcentage très élevé, mais nous nous efforçons encore d'améliorer la situation. Depuis les vacances de Noël, depuis la mi-janvier, nous avons pu monter cette proportion de 97 p. 100 au niveau de 98.1 à 98.9 p. 100 en ce qui concerne les demandes réglées à temps. A aucun moment depuis janvier sommes-nous tombés au-dessous de 98 p. 100.

A l'analyse, naturellement, un peu plus de 2 p. 100 des cas sont dus à des retards qui résultent surtout du fait que les demandes ne sont pas remplies comme elles doivent l'être par les requérants et parce qu'ils négligent de fournir les preuves de leur contribution, ce qui indique bien souvent qu'ils ont oublié de réclamer leur certificat de l'employeur. Cette situation présente des difficultés particulières quand ils ont travaillé pour 3 ou 4 employeurs au cours d'une année.

Afin de réduire les causes de ces délais, la Commission a élaboré et appliqué une nouvelle procédure pour aider aux requérants dont les demandes n'ont pas été acceptées car leur contribution courante n'était pas connue. Le bureau régional prend de temps à autre l'initiative de communi-



## [Text]

employer on behalf of the claimant and requests the immediate submission of the missing records. This shows the desire of the commission to provide the claimant with as much help and service as possible.

Last year we discussed the use of the computers, which at the time I believe were centred in Quebec and Ontario, and over the last year we have been able to introduce them in three other regions; one in Winnipeg, one in Vancouver and one in Moncton. As a result of the use of our computers, of course, we have been able to improve our system and streamline the payment operation for unemployment insurance benefits within the commission. The facilities available through the computer system of payments permitted the commission to adjust its programs to pay the extra 10 per cent supplement which was introduced in January at a minimum of cost and with little or no disruption of the service to the public. Computers have also been of great use in the benefit control program set up by the commission. A computerized system for the selection of cases for the "in house" and "selective" investigation programs was developed and implemented; training in the use of the new system was provided to investigators and supervisors; the system was to design and improve the selection of claims for investigation.

• 1115

A program of random sample surveys has been developed to determine the need for new or modified investigation techniques and to test if the incidence of abuse is being reduced, or to ensure that at all times benefit control activities are being directed against those persons who are abusing the fund.

The results of the benefit control program are showing a continued improvement, although it has been necessary to use staff on other special projects on occasion, such as the preparation of the white paper, for instance. That is an area, I might point out, where at times we use a computer to test some of the findings, and to verify some of the findings—some of the financial implications of the white paper.

During the year we have finally found a happy solution to the problem of the reciprocal agreement with the United States. I think most of the members know that for many years we have had a reciprocal agreement with all but four of the states, and for years we have tried to initiate settlements or reciprocal agreements with Maine, New Hampshire, Iowa and Alabama. However, in 1970 the U.S. Congress passed a bill making it mandatory for the individual states to enter into a reciprocal agreement with Canada, effective no later than next January. Under these agreements, persons living in the U.S. with credits under the Canadian plan can file their claims in the state offices, which act as Canada's agent for the purpose of processing the plan. But actual payments are made by Canada. Conversely, people living in Canada who have American credits can file their claims through our offices, and the state that is liable for the payments make the actual payment, through us of course.

The advantage of the federal act which makes reciprocal agreements compulsory is that thousands of Canadians, particularly residents of Quebec, who work in the lumbering and logging industry of Maine, will now be able to file their claims against the State of Maine when they return to Canada following the termination of their employment.

During the year also you may recall that we transferred the Annuities Branch from the Department of Labour to the Unemployment Insurance Commission. In other

## [Interpretation]

quer avec l'employeur de la part du requérant et demande l'envoi immédiat des dossiers manquants, ce qui démontre bien le souci qu'à la Commission d'assurer au requérant tout le service et l'aide possibles.

L'année dernière, nous avons étudié l'emploi d'ordinateurs pris, à cette époque était surtout concentré en Ontario et au Québec, et nous avons pu au cours de l'année dernière en installer dans trois autres régions: un à Winnipeg, un à Vancouver et un à Moncton. L'usage des ordinateurs a beaucoup amélioré notre système et normalisé le paiement des prestations d'assurance-chômage à la Commission. Les moyens de paiement fournis par l'ordinateur ont permis à la Commission de niveler ses programmes de manière à pouvoir payer un 10 p. 100 de supplément en janvier au coût inférieur et sans nuire ou à peu près au service public. Les ordinateurs ont également beaucoup servi au programme de contrôle des prestations établi par la Commission. Un système de traitement des données pour la sélection des cas à examiner, et des programmes de contrôle systématique ont été mis au point. Des enquêteurs ont été formés à l'application de ce nouveau système de même que des surveillants; le système vise à rendre plus simple la sélection des demandes au sujet desquelles il faut faire enquête.

Il a été également mis au point un sondage d'échantillons pris au hasard permettant de déterminer quels seraient les changements à apporter aux techniques d'enquêtes. On peut ainsi déjà vérifier si le taux des abus est en régression et s'assurer qu'en tout temps, les mesures de contrôle sont bien appliquées en vue de réprimer les abus commis envers la caisse.

Les résultats obtenus grâce au programme de contrôle de prestations sont en amélioration constante, en dépit du fait que nous avons dû distraire de ce but une partie de notre personnel et l'atteler à certains projets spéciaux, comme par exemple, à la préparation du Livre blanc. Voilà un secteur, je crois devoir le mentionner, où nous utilisons parfois l'ordinateur pour mettre à l'épreuve certaines révélations des enquêtes et les vérifier, entre autres les conséquences financières découlant des dispositions du Livre blanc.

Au cours de l'année, nous avons pu enfin résoudre heureusement des accords entre le Canada et les États-Unis. La plupart d'entre vous, je suppose, savent que depuis de nombreuses années nous avons conclu des ententes avec les États américains sauf quatre, et nous nous sommes efforcés d'en conclure, mais sans succès, avec les États du Maine, du New Hampshire, de l'Iowa et de l'Alabama. Enfin, en août 1970, le Congrès américain a adopté un projet de loi rendant obligatoire, pour tous les États, à dater de janvier prochain, l'adhésion à l'accord conclu avec le Canada. Aux termes de ces accords, les travailleurs qui vivent aux États-Unis et sont affiliés au régime d'assurance-chômage du Canada, peuvent déposer leurs demandes de prestations dans les bureaux américains qui font office d'agents du gouvernement du Canada, pour la mise en application du régime; les paiements sont toutefois versés par le Canada. Inversement, les personnes résidant au Canada et assimilées au régime d'assurance-chômage des États-Unis, peuvent déposer leurs demandes au bureau de la Commission et c'est l'État américain désigné qui effectuera le paiement des prestations.

La loi du gouvernement central, qui rend les ententes obligatoires, constituerait un avantage pour des milliers de Canadiens, particulièrement les habitants du Québec, qui

## [Texte]

words, the commission is now responsible for the administering of the Government Annuities Act. As of today, there were 73,014 individual deferred contracts in force. Under group contracts, there were 1,110 group contracts or pension plans in effect, covering 169,334 employees, of whom 105,187 were still working and 64,147 were people holding paid-up pensions by reason of termination of service before retirement age, or discontinuance of the pension plan. Ninety thousand people were receiving annuities under 108,839 individual contracts and group certificates.

We also have another responsibility in the UIC that is perhaps not known as broadly as it should be or might be, and that is that we are responsible for the issuing of the social insurance number cards. There have been some changes of significance over the last year. Bill C-229, which we recently introduced to Parliament, defines more clearly the administration and issuance of social insurance numbers. Among other items it would require persons who have changed their names by reason of marriage or otherwise to notify the commission within 60 days of such a change. This has always been a problem area in the administration of the index, but particularly so in the administration of the Canada and Quebec Pension Plans.

Arrangements have been made with other interested agencies, especially the Department of National Revenue, Taxation Division, and the Canada Pension Plan, to consolidate the clerical as well as the computer operations of the index in one location in Ottawa. This should result in further improvement and service, especially as it concerns the shortening of the time-span from the receipt of an application to the issuance of a number. This, of course, will be done through computerization.

Exploratory discussions have been held with the Bureau of Statistics' Health and Welfare Division, concerning obtaining information from the provincial departments of vital statistics on deaths. Further discussions will be held during a meeting of interested parties in May.

Central Index at present obtains information of deaths from a variety of sources. Reliable information on all deaths would prove of great benefit to the Canada Pension Plan, the Quebec Pension Board, the Unemployment Insurance Commission, the Department of National Revenue, Taxation Division, which are the principal users of Central Index.

## • 1120

Earlier this year at the request of the provincial government of Prince Edward Island, the commission assigned social insurance numbers to all residents of that province. Information from the Registrar, Vital Statistics, Prince Edward Island, is now being received by Central Index on all live births and social insurance numbers are assigned immediately. No adverse reaction was received by the commission on this registration.

The use and acceptance of the social insurance number continues to improve. All provincial Medicare schemes, with the exception of Saskatchewan and Newfoundland, use the social insurance number as an account number. Recently meetings have been held with representatives of the provinces of Manitoba, Ontario, British Columbia and the Northwest Territories and Yukon, and will be held with Alberta to extend the use of the social insurance number to a total registration. In Ontario alone, it is estimated that this could involve an additional 3.75 million registrations. Saskatchewan is now obtaining social insurance numbers for all high school students. These will be

## [Interprétation]

travaillent à l'exploitation forestière dans l'État du Maine; ils pourront, en effet, présenter des demandes de prestations à cet État lorsqu'ils reviendront au Canada, une fois leur travail terminé.

Sans doute vous souvenez-vous qu'au cours de l'année également la Division des rentes de l'État qui relevait auparavant du ministère du Travail est passée à la Commission d'assurance-chômage. A ce jour, il y a 73,014 contrats individuels de rentes différés en vigueur. Au chapitre des contrats collectifs, il y a également 1,110 régimes de pensions en vigueur, 169,334 travailleurs dont 105,187 sont encore actifs; les autres, soit 64,147 sont titulaires de pensions acquittées, parce qu'ils ont quitté leur emploi avant d'avoir atteint l'âge de la retraite ou parce qu'ils ont cessé de participer au régime de pensions. Environ 90,000 personnes touchent des rentes en vertu de 108,839 contrats individuels et

Nous sommes également portés à oublier que la CAC est chargée de l'émission des cartes d'assurance sociale, domaine où des faits nouveaux importants se sont produits depuis un an. Le projet de loi C-229, qui a récemment été déposé devant le Parlement, définit plus clairement le mode de gestion et d'émission des numéros d'assurance sociale. Ce projet de loi exige des personnes qui ont changé de nom par suite d'un mariage ou autrement qu'elles avertissent la Commission dans les 60 jours suivant ce changement. Les changements de noms sont depuis longtemps une source de difficultés dans l'administration du fichier, mais la situation est encore pire dans l'administration du régime de pensions du Canada et du régime de rentes du Québec.

Des dispositions ont été prises de concert avec d'autres organismes intéressés, particulièrement avec le ministère du Revenu national, Division de l'impôt, et le Régime de pensions du Canada en vue de réunir sous un même toit, à Ottawa, le travail de bureau et l'exploitation informatique du fichier. On espère ainsi améliorer le service, particulièrement en ce qui a trait au délai trop long entre la réception d'une demande et l'émission du numéro, ce qui se fera naturellement par l'ordinateur.

Des entretiens préliminaires ont été tenus avec la Division de la santé et du bien-être du Bureau fédéral de la statistique, afin d'obtenir des renseignements des services provinciaux qui s'occupent des données statistiques con-

cernant les décès. Les parties en cause se rencontreront de nouveau en mai pour poursuivre les entretiens.

Le fichier central obtient présentement, d'un grand nombre de sources, des renseignements sur les décès. Des renseignements dignes de foi sur tous les décès seraient d'une grande utilité au Régime des pensions du Canada, au Régime de rentes du Québec, à la Commission d'assurance-chômage et au ministère du Revenu national, Division de l'impôt, qui sont les principaux clients du fichier central.

Plus tôt cette année, à la demande du gouvernement provincial de l'Île du Prince Édouard, la Commission a assigné un numéro d'assurance sociale à chacun des résidents de cette province. Le fichier central reçoit maintenant du registraire du bureau de la statistique de l'Île du Prince-Édouard des renseignements sur tous les enfants vivants et un numéro d'assurance sociale leur est assigné sur l'heure. La Commission n'a reçu aucune indication de réaction défavorable à cette façon de procéder à l'enregistrement.



## [Text]

used by the Saskatchewan Department of Education for record-keeping purposes.

The wider acceptance is also reflected in the operating statistics of the index which show an increase in both the number of social insurance numbers issued and inquiries answered. The index continues to pay close attention to the nature and source of inquiries, to ensure that information recorded on an application for a social insurance number is kept secret except to legally authorized users including the Canadian Pension Plan, Quebec Pension Board and the Department of National Revenue, Taxation Division.

It is quite impressive to realize the number of important programs or projects that have been initiated by the commission in the last year in spite of all the time and energy devoted to the White Paper on Unemployment Insurance.

I do not think, gentlemen, that I will comment further. I will rely on your questions to bring out more specific details.

## [Interpretation]

L'usage et l'acceptation du numéro d'assurance sociale par le public continue de grandir. Tous les régimes provinciaux d'assurance-maladie, si l'on fait exception de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, emploient le numéro d'assurance sociale comme numéro de compte. Dernièrement, la Commission a tenu des rencontres avec les représentants du Manitoba, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon pour répandre l'usage du numéro d'assurance sociale à toute la population, s'il y a moyen. Des rencontres auront lieu avec les représentants de l'Alberta dans ce même but. On estime qu'en Ontario seulement ce programme entraînerait un nombre supplémentaire de 3 millions d'inscriptions. La Saskatchewan reçoit aujourd'hui des numéros d'assurance sociale pour tous les étudiants des écoles secondaires. Le ministère de l'éducation de Saskatchewan se servira de ces numéros pour tenir ses dossiers.

Le fait que plus de gens acceptent ces numéros se reflète sur le volume des activités des statistiques du fichier central qui montre l'accroissement tant dans le nombre de numéros d'assurance sociale émis que dans celui des renseignements de santé. Le fichier continue de porter une attention toute particulière à la nature et à la provenance des demandes, en vue d'assurer que les renseignements que le requérant a inscrit sur sa demande de numéro d'assurance sociale demeure secret, sauf pour ceux que la loi autorise de s'en servir, y compris les fonctionnaires du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec et du ministère du Revenu National, division de l'impôt.

Il est très impressionnant de voir le nombre de programmes ou de projets que la Commission a lancés l'année dernière malgré tout le temps et toute l'énergie consacrée au Livre blanc sur l'assurance-chômage.

Enfin, je pourrais commenter longuement le travail de la Commission, mais je suis certain que les honorables membres du Comité préfèrent interroger les représentants de la Commission d'assurance-chômage qui m'accompagne ce matin.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Mackasey. I might just say before starting that since we expect to have the members from the Unemployment Insurance Commission before us very shortly, I would hope that perhaps we could confine our questioning today to matters covered by the Minister's statement and to the estimates in general and not get too much into the new amendments to the act itself.

Who would like to start out? Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** Thank you very much, Mr. Minister, for a brief which I can say is at least exploratory.

Starting from the bottom and then working back a bit, I notice that you indicated, and rightly so, that your department is involved with the Gouvernement Annuities Act. I see that you are reviewing and reassessing this entire matter with respect to proof of age and so on for the index.

One problem that was posed to me the other day as being particularly perturbing to an individual was the fact that when he submitted proof of age, which is required under the Annuities Act, for his particular annuity, he then found it extremely difficult to understand that when it came time for his application regarding Old Age Security, the proof of age that at one time was accepted and previously entitled him to payment was no longer accepted. I can understand this because the Minister of Health

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Mackasey. Je pourrais ajouter avant de commencer que, puisque nous espérons avoir les membres de la Commission d'assurance-chômage parmi nous très prochainement, nous pourrions peut-être nous en tenir aux questions couvertes par le ministre dans son exposé et aux crédits en général sans toucher aux nouveau amendements proposés à la loi elle-même.

Qui désire commencer? Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Merci beaucoup, monsieur le Ministre, de cette allocation qui nous ouvre des horizons.

Procédant d'une façon régressive en commençant par le bas, j'observe que vous avez indiqué, et avec raison, que votre ministère applique la loi relative aux rentes sur l'État. Je vois que vous faites la révision et la réévaluation complète de cette question relativement à la preuve d'âge et ainsi de suite pour le fichier central.

Un des dilemmes qui nous a été posé l'autre jour et qui trouble le particulier est le fait que lorsqu'il produit une preuve d'âge, tel que requis en vertu de la loi relative aux rentes sur l'État, dans le cas de son régime individuel de rentes, il trouve très difficile de comprendre que lorsqu'il s'agit d'appliquer les règlements concernant la sécurité de la vieillesse, la preuve d'âge qui, à un certain moment, était acceptée et lui donnait droit antérieurement à la presta-

[Texte]

requires your birth certificate or, failing that, some other proof.

I would just like to know, Mr. Minister, when one department requires some form of proof of age and accepts it in terms of definite proof, are we looking into this situation so that there is not this type of embarrassment? The individual could not understand why it was that the same government in one area accepts proof of age while at the same time, when he applies for something else, that is no longer recognized. I know this is not definitely in your department. However, when you are talking about your card index it does follow, particularly with respect to the Annuities Act which you are administering. Is this being looked into or is there an answer for it?

**Mr. J. M. DesRoches (Chief Commissioner, Unemployment Insurance Commission):** I am afraid, Mr. Alexander, that I do not know the answer, but we will certainly look into it. In other words, somebody's age was accepted for annuity because there was a contract involved.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. DesRoches:** Other requirements were necessary for Old Age Security.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. DesRoches:** Then the onus is with the Department of National Health and Welfare. However, I think we certainly should discuss this with them and try to give you an answer. I am afraid I cannot answer you this morning.

• 1125

**Mr. Mackasey:** Periodically the question came up about ages in relationship to annuities and their policy many years ago I believe was pretty similar to insurance policy that the onus is on the applicant or the policyholder to be as accurate as possible as to the age. If you understate your age when you are taking out a policy, naturally your premiums are less but eventually it catches up with you when the time comes for you to receive your plan either in the form of pension or in the case of a life insurance policy outside, it is adjusted; you do not get away with it.

On the other hand if you make a mistake the wrong way and you overpay, the companies have not always been in the old days have been as insistent possibly on the proof of age as has been the pension plan. Once we get this, the fact that it is proposed and when and if the bill is accepted, the whole question of collections for unemployment insurance will be transferred to the Department of Revenue which is the same department that handles the collections for the Canada Pension Plan and with the greater and wider usage of the social security number which we administer. I think your point is well taken. There will probably be a greater degree of co-ordination in this area.

**Mr. Alexander:** Yes, I would hope so, Mr. Minister, because of the situation which you gave me regarding insurance companies I can understand that, but that is usually on a first-time basis, whereas in this particular instance there has been a first time and I would hope that through your investigation you actually proved his age and it has been accepted.

[Interprétation]

tion, n'est plus honorée. Je le comprends, car le Ministre de la santé exige le certificat de naissance ou, à défaut, quelques autres preuves.

Je voudrais simplement savoir, monsieur le ministre, quand un service exige quelques preuves de l'âge et l'accepte comme une preuve absolue, en tenons-nous compte afin d'éliminer toute situation embarrassante? Le particulier ne peut comprendre pourquoi le même gouvernement dans un cas accepte telle preuve d'âge mais s'il pose une autre demande, cette preuve n'est plus acceptable. Je sais que cette situation ne vise pas particulièrement votre ministère. Toutefois, lorsqu'on parle de fichier, il s'en suit, surtout pour ce qui est de la loi relative aux rentes de l'État, que votre ministère est intéressé puisqu'il l'applique. Étudiez-vous cette question ou pouvez-vous me proposer une réponse?

**M. J.M. Desroches (commissaire en chef, Commission d'assurance chômage):** Je crains, monsieur Alexander, de ne pouvoir répondre à votre question; mais nous allons certainement vous renseigner. Autrement dit, l'âge de la personne a été admis parce qu'il y a eu un contrat.

**M. Alexander:** En effet.

**M. Desroches:** D'autres preuves étaient exigées pour la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

**M. Alexander:** C'est exact.

**M. Desroches:** La responsabilité retombe donc sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-Être Social. Cependant, j'estime que nous devons assurément discuter de la question avec les fonctionnaires de ce ministère et

vous donner une réponse. Je crains de ne pouvoir vous répondre ce matin.

**M. Mackasey:** La question de l'âge est soulevée périodiquement dans le contexte des rentes sur l'état et l'affaire était réglée il y a quelques années pas mal de la même façon que la police d'assurance, l'assuré étant responsable de donner son âge aussi exactement que possible. Si vous trompez sur l'âge au moment de signer une police d'assurance, vos primes sont moins élevées, mais, éventuellement, vous êtes mal pris quand le moment arrive de toucher vos primes, soit sous forme de pension de retraite ou d'assurance-vie, car un ajustement est fait. Vous ne pouvez vous en tirer.

Par contre, si vous faites une erreur et que vous payez un excédent, les compagnies n'ont pas toujours insisté aussi vivement pour une obtenir une preuve d'âge que ne l'a fait la caisse des pensions de retraite. Quand ce sera en vigueur le fait qu'on l'a proposé et quand et si le projet de loi est accepté, toute la question de perception d'assurance-chômage relèvera du ministère du Revenu, donc le même ministère qui perçoit les pensions du Canada et fera un plus grand usage du numéro de sécurité sociale. Je pense que vous avez là un bon point. La coordination sera sans doute mieux dans ce secteur.

**M. Alexander:** Oui, je l'espère bien, monsieur le ministre, car la situation s'explique assez bien de la part des compagnies d'assurance; mais il s'agit là ou d'un renseignement de première main, et dans le cas particulier qui nous intéresse, le renseignement a été donné une première fois et je compte bien, que grâce à vos enquêtes, vous avez établi la preuve de l'âge et que cette preuve a été acceptée.



[Text]

**Mr. Mackasey:** Mr. DesRoches will see what studies have been done if any.

**Mr. Alexander:** Now just a few other questions. Can the Minister advise just how many claims you have had in the past year with respect to payments from the fund and what is the amount of the fund as of the last calculation day or, say, at the end of the year? I would like to have some comparison between this time this year as compared to last year. It seems to me that there have been I forget the figures now but some \$40 or \$50 million in excess of the fund. It may be out now but a few months ago this was a fact.

**Mr. Mackasey:** Mr. Alexander, I recall you showed some interest in this in the question period. In discussing the money in the fund I think you will agree with me that we should compare a date this year with the same date last year because of the monthly fluctuation that sometimes...

**Mr. Alexander:** Whichever is clearer to me.

**Mr. Mackasey:** At the end of the fiscal year which ended March 31, 1970 there was in the fund \$458,441,955.01. At the equivalent date the year before, the figure was \$390,014,769.35. I am sorry that was the amount in the fund at the end of this fiscal year. I am tired and I have lost a year. The first figure I gave was last year. The fund has been reduced from \$458 million down to \$390 million.

**Mr. Alexander:** So it is down to now... what is that, March, 1971?

• 1130

**Mr. Mackasey:** Yes, sir, the end of the fiscal year. Our computers are pretty accurate, pretty up to date. Oh, that is the end of February. This was printed February, 28.

**Mr. Alexander:** I was under the impression that about two or three months ago, unless there has been a sudden drain on the fund, there was an excess in the fund as compared to last year. I was under the impression that at that time the fund was being increased because either the claimant had used up his credit or he was not in a position to claim. Can you explain how the fund has now decreased in the past two or three months?

**Mr. DesRoches:** The cycle, Mr. Alexander—when you make a comparison in November, which I think was the comparison you had made...

**Mr. Alexander:** I think so; I think it was.

**Mr. DesRoches:** ...you will find that sometimes in November the fund is higher, and it was higher in November of last year as compared to November of 1969. This is because the fund builds up normally from August to November and then the heavy costs are encountered in November, December, January and so on, so that there is a decline in the spring.

**Mr. Alexander:** I see.

**Mr. DesRoches:** This lasts until the end of the seasonal benefits and into the summer and then it picks up again because the revenues are slack and we live out of the revenue, if you like, at certain times, so the fund does not increase.

[Interpretation]

**M. Mackasey:** M. DesRoches s'assurera des études qui ont été faites, s'il y en a eu.

**M. Alexander:** Quelques autres questions encore, si vous le voulez bien. Le ministre peut-il nous dire combien de demandes ont été acquittées à même la caisse l'année dernière et quel est le montant de la caisse du dernier jour comptable où, disons, à la fin de l'année? J'aimerais obtenir des données comparativement entre cette année et l'année dernière. Il me semble que le chiffre était, je l'oublie pour le moment, de quelques 40 ou 50 millions de surplus dans la caisse, ce qui n'est peut-être plus très exact, mais c'était le cas il y a quelques mois.

**M. Mackasey:** Monsieur Alexander, je me souviens que vous en avez déjà parlé au cours d'une période de questions. Lorsqu'on parle du montant de la caisse, je crois que vous conviendrez avec moi qu'il est bon de comparer jour pour jour entre cette année et l'année dernière, car les fluctuations mensuelles se produisent...

**M. Alexander:** Peu importe, pourvu que ce soit clair pour moi.

**M. Mackasey:** A la fin de l'exercice financier terminé le 31 mars 1970, le montant en caisse était de \$458,441,955.01. A la date correspondante de l'année précédente, le chiffre était de \$390,014,769.35. Pardon, c'était le montant en caisse à la fin de cette année financière. Je suis fatigué, j'ai laissé tomber une année. Le premier chiffre que j'ai mentionné était celui de l'année dernière. Le fonds a été réduit de 458 à 390 millions de dollars.

**M. Alexander:** Il est donc réduit en mars 1971?

**M. Mackasey:** Oui, à la fin de l'année financière. Nos ordinateurs ont très précis et forts à jour. Il s'agit de la fin de février, le 28 février.

**M. Alexander:** J'avais l'impression qu'il y a deux ou trois mois il y avait un surplus d'argent dans la caisse si l'on compare avec l'année dernière. A ce moment-là je croyais que le fonds avait été augmenté parce que les requérants ont réclamé tout ce qu'ils avaient à réclamer ou parce qu'ils ne pouvaient plus rien réclamer. Pouvez-vous expliquer pourquoi l'argent de la Caisse a diminué au cours des deux ou trois derniers mois?

**M. Desroches:** Vous avez, je crois, monsieur Alexander, fait une comparaison avec le mois de novembre...

**M. Alexander:** Oui.

**M. Desroches:** Vous verrez probablement que l'argent en caisse était plus important en novembre de l'année dernière qu'en novembre 1969. En fait, la caisse augmente normalement du mois d'août au mois de novembre et en novembre, décembre, janvier et ainsi de suite. C'est à ce moment que nous avons les plus gros frais. Par conséquent, il y a donc une diminution au printemps.

**M. Alexander:** Je vois.

**M. DesRoches:** La situation persiste jusqu'à la fin des prestations saisonnières et de même jusqu'à l'été, au moment où le fonds augmente de nouveau; les recettes ne sont pas énormes, étant donné que tout fonctionne grâce aux contributions, c'est là la raison pour laquelle la Caisse n'augmente pas.

## [Texte]

**Mr. Alexander:** I see. Another point that a lot of people were quite interested in is the pursuit, if I can use the expression, of fraudulent abuses. How have we been making out in this regard? How many claims have we had and how much money, have we collected? I know you are reviewing in view of the new act coming up, but have you been successful in this regard in terms of claims and the amount of moneys that have been fraudulently paid out?

**Mr. Mackasey:** I will again let Mr. DesRoches speak a little more fully on it if you wish. We have been, as I mentioned in my statement—I should not say zealous but we have been increasing the surveillance over the fund to make certain that people who deliberately defraud the fund are sought out because our policy is that the fund belongs to employers and employees and people who steal from the fund are stealing just as much as stealing anything else. This is of course a different group from people who unintentionally have abused the fund and we have been using our computers for random samplings not in geographical areas but in areas that we can almost pinpoint as being the most susceptible to this type of thing. From April 1, 1969, to February 28, 1970, we investigated or completed investigation in 297,907 cases.

**Mr. Alexander:** Are these cases which had been brought to your attention as being possible abuses?

**Mr. Mackasey:** These cases are usually random cases. Am I right in this?

**Mr. DesRoches:** Yes, they are selected. Some of them are reported, but most are on a random selection.

**Mr. Mackasey:** Out of the 297,000-odd cases or roughly 298,000 cases, 75,598 were disqualified from receipt of benefits; 27,598 were disqualified and had penalties imposed under the act for false statements or misrepresentation. In other words, in this first group I called, Mr. Alexander, a claimant can be disqualified from receipt of benefits for an honest error. The error qualified him and then the fact disqualified him, but certainly there was no fraud intended.

**Mr. Alexander:** Right.

• 1135

**Mr. Mackasey:** The other item, where there is a penalty disqualification, then it is usually as a result of a false statement or misrepresentation. There were 27,598 such cases. We established that there was an overpayment of \$3,608,878, which is rather small in comparison to the total figure—which we can give you afterward—of the amounts paid out. The value of the penalty disqualification imposed was \$754,218.

**Mr. Alexander:** When you say penalties, Mr. Minister, are you talking about fines?

**Mr. Mackasey:** Yes, sir.

**Mr. Alexander:** I see. Right.

**Mr. DesRoches:** Some of them are penalties against benefits.

**Mr. Mackasey:** Which means that we regain it the next time. Sometimes, when benefits are paid out, it is almost impossible to collect; but the next time they come back for unemployment insurance, then, we regain our money this way.

## [Interprétation]

**M. Alexander:** Très bien. J'aimerais poser une autre question qui intéresse de nombreuses personnes, notamment la fraude. Combien de réclamations y a-t-il eues et combien d'argent avons-nous pu récupérer? Étant donné que la nouvelle loi entrera bientôt en vigueur, je me rends compte que vous avez dû étudier la situation; j'aimerais savoir si vous avez pu cerner le problème de la fraude et récupérer les montants d'argent versés en trop?

**M. Mackasey:** Je demanderais à M. Desroches de vous donner quelques précisions à cet égard. Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration, nous n'avons pas été ce que l'on pourrait appeler zélés à cet égard, cependant nous avons accru la surveillance afin d'être sûrs que personne ne pourra user de fraude pour obtenir des prestations; notre politique est en effet la suivante: le fonds appartient aux employeurs et aux employés et les personnes qui volent de la Caisse ne sont pas différentes des voleurs ordinaires. Évidemment il s'agit de faire une différence entre les personnes qui n'avaient pas l'intention de commettre une telle fraude et qui en ont commis néanmoins; nous avons pris des échantillons au hasard et non pas selon les régions géographiques mais selon les régions où un tel genre de situation pourrait le plus probablement se produire. D'avril 1969 au 28 février 1970 nous avons étudié ou complété des enquêtes concernant 297,907 cas.

**M. Alexander:** Parce que l'on vous avait soumis ces cas?

**M. Mackasey:** En général, nous les avons choisis au hasard, n'est-ce pas?

**M. DesRoches:** Oui, certains de ces cas nous ont été mentionnés, cependant la plupart ont été examinés au hasard.

**M. Mackasey:** De ces 297,000 ou 298,000 cas 75,598 se rapportaient à des personnes qui ont été disqualifiées et ne peuvent recevoir de prestations; 27,598 personnes ont été disqualifiées et se sont vues infligées des peines aux termes de la loi pour déclaration mensongère ou trompeuse. En d'autres mots, dans le premier cas que j'ai cité, le requérant était disqualifié et ne pouvait recevoir de prestations bien qu'il ait fait une erreur sans avoir l'intention de la commettre.

**M. Alexander:** D'accord.

**M. Mackasey:** Lorsque le requérant est disqualifié et qu'il se voit affliger une peine, c'est habituellement parce qu'il a fait une déclaration fausse ou mensongère. Il y avait 27,588 cas de ce genre. Nous avons évalué les versements faits en trop à \$3,608,878, ce qui est un chiffre assez faible par rapport au chiffre total que nous pourrions vous donner ensuite. Quant aux peines imposées, elles s'évaluaient à \$754,218.

**M. Alexander:** Quand vous parlez de peines, monsieur le ministre, vous voulez sans doute parler d'amendes?

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Alexander:** Je vois. Merci.

**M. DesRoches:** Parfois, il s'agit en effet de peines; nous recouvrons la somme que l'on doit sur les prestations suivantes.

**M. Mackasey:** Parfois, quand les prestations sont servies, il est presque impossible de les récupérer; cependant, la fois suivante où le chômeur demande l'assurance-chômage, nous récupérons l'argent sur les prestations que nous lui servons.



[Text]

**Mr. Alexander:** I see.

**Mr. Mackasey:** In 2,154 cases, we actually prosecuted in court. Of those cases, 2,005 resulted in convictions, which indicates, I think, that we are very cautious before we go that far with a case; that we are pretty convinced in our own mind that we have a case. So, 2,005 out of 2,154 resulted in convictions.

The amount of fines imposed in court was \$174,774.50; and 41 had jail sentences, 33 had suspended sentences, Mr. DesRoches tells me. My figures here are almost identical for this year. I had quoted April 1, 1969 to February 28, 1970. I could have quoted April 1, to February 28, 1971 just to indicate that we are fairly identical. Although we investigated fewer cases, we established a larger amount of overpayments: \$3,864,363 this year as opposed to \$3,608,878. It is very similar all the way down the line: a little more in the penalties, less prosecutions begun and, therefore, less convictions. The amounts of fines, however, are a little higher; the jail sentences are reduced from 41 actual cases to 18; suspended sentences are reduced from 33 to 20.

We think that the publicity campaign which we waged rather strenuously last year, advising people of the seriousness of deliberately setting out to defraud the fund, has paid dividends in the sense that it has prevented a lot of it.

**Mr. Alexander:** I would hope, Mr. Minister, in view of the fact that many people are starting to register concern now about the whole welfare structure, that in this area where you are advertising, to show the penalties—and I remember we discussed this at our last meeting—that it is the intention of the department to continue this sort of thing because, if there are any fears about those who abuse the system getting away with it, I think this is when the taxpayer becomes extremely excited. I hope that it will be the policy to continue with this.

**Mr. Mackasey:** I think your point is well taken, particularly with the new legislation where the benefits are substantially higher. The misinformed or uninformed or well-meaning people feel that there is an area here of potential abuse.

**Mr. Alexander:** Right.

**Mr. Mackasey:** We have to make certain that this is not intended to be a welfare plan. There are other methods of welfare. We have a responsibility to the fund and to the contributors, both employers and employees, to protect the fund. We cannot very well reduce our vigilance in this regard.

**The Chairman:** Mr. Alexander, could I get back to you on the second round?

**Mr. Alexander:** Yes. Thank you, Mr. Mackasey. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, first may I say that I agree with your suggestion that we do not need to take time on this estimate to discuss future unemployment insurance policy. We will have lots of time on that when we get the bill.

[Interpretation]

**M. Alexander:** Très bien.

**M. Mackasey:** Dans 2,154 cas, nous avons fait des poursuites judiciaires, dont 2,005 ont abouti à une condamnation, ce qui montre bien avec quelle prudence nous agissons; nous devons être presque sûrs d'une condamnation possible avant d'intenter des poursuites judiciaires.

Le montant des amendes imposées par les tribunaux était de \$174,774.50; 41 cas comportaient des peines de prison et 33 des condamnations avec sursis, comme m'informe M. DesRoches. Mes chiffres sont à peu près identiques pour cette année. Je vous avais parlé de la période s'étendant du 1<sup>er</sup> avril 1969 au 28 février 1970. J'aurais pu vous parler de la période du 1<sup>er</sup> avril au 28 février 1971 pour vous montrer que cela se ressemble beaucoup. Bien que nous ayons fait enquête dans moins de cas, nous avons établi que la somme des paiements versés en trop était plus importante: il s'agit de \$3,864,363 cette année par rapport à \$3,608,878 l'année précédente. En fait, ces deux années se ressemblent beaucoup à d'autres égards: peut-être y a-t-il un peu plus de peines cette année, un peu moins de poursuites et, par conséquent, moins de condamnations. Le montant des amendes est un peu plus élevé; les peines de prison sont passées de 41 à 18; les condamnations avec sursis de 33 à 20.

Nous croyons que la campagne de publicité de l'année passée a porté ses fruits et la population est un peu plus consciente de la gravité de faire des fausses déclarations.

**M. Alexander:** Je crois, monsieur le ministre, que beaucoup de personnes commencent à s'inquiéter du problème de l'assistance sociale dans son ensemble; je crois comprendre que votre ministère a l'intention de continuer sa campagne de publicité étant donné les craintes exprimées par les contribuables dans leur ensemble.

**M. Mackasey:** Votre remarque est certainement très à propos, particulièrement en ce qui concerne la nouvelle loi où les prestations sont considérablement plus élevées. Les personnes de bonne foi estiment qu'il s'agit là en effet d'un domaine dans lequel il peut y avoir de nombreux abus.

**M. Alexander:** Exactement.

**M. Mackasey:** Nous devons nous assurer que ce n'est pas possible dans notre régime d'assistance sociale. Il y a d'autres méthodes que l'on peut utiliser pour assister la population. Personnellement, nous devons prendre la responsabilité tant en ce qui concerne la Caisse qu'envers les contribuables, employeurs et employés. Nous ne pouvons relâcher notre vigilance.

**Le président:** Monsieur Alexander, pourrais-je inscrire votre nom pour le second tour?

**M. Alexander:** Oui. Je vous remercie, monsieur Mackasey. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Stanley Knowles.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, j'aimerais dire que je suis d'accord avec votre proposition et qu'il n'est pas nécessaire de discuter maintenant de l'évolution de la politique d'assurance-chômage. Nous aurons amplement le temps de le faire lors de l'étude du projet de loi.

[Texte]

**Mr. Mackasey:** Not too long, I hope.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** It depends on how you are getting on with the teachers.

**Mr. Mackasey:** I am not particularly afraid of the teachers and I doubt that you are. I think universality is the keynote.

• 1140

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The teachers know where I stand which is for universality.

I had intended to question the Minister in only one area, but I will save that for a minute because Mr. Alexander's questioning has prompted me to ask a brief question on the other side of the coin. As the Minister, Mr. DesRoches and the others know, I have expressed concern in the past about abuse the other way, about officials being overzealous and denying people their benefits for reasons I did not think were always fair. I refer to people who would honestly say that they could not go a certain distance to get a job or work honestly say his wife was ill and he not work nights, things of this sort. I got from the officials in previous sessions in previous years, the assurance that there would be zeal against such overzealousness to counteract this. I am not denying the desire that there not be abuse against the fund which belongs to the employers and the employees who have contributed. but I also want to be sure that employees are getting their rights. Have you any figures, any evidence or can you make any statement...

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** ... a short statement because the other question is a major one.

**Mr. Mackasey:** I think internally, Mr. Knowles, we are in a constant, what you might say, process of education within the Department, especially in the philosophical thrusts of what we are trying to do. We evaluate the complaints of abuse across the country. It does not take us all that long to zero in on an area where an overzealous employee is guilty, even unintentionally, of what you have said, in which case we send out from Ottawa senior officials to discuss the problem to see just why there is a concentration of this type of abuse or potential abuse in one area. We then explain once again to the employee precisely what his role is and it is not that of a policeman, but there must be a degree of judgment. We think our results indicate a uniformity of the application of the whole thing across the country. I am quite pleased at the improvement in this field.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I just hope you have not scared people away from claiming their rights by this other program.

**Mr. Mackasey:** It is a matter of judgment, I suppose, and you will appreciate this, of weighing on one hand the problematical effects of the program in scaring people away against our responsibility to protect the fund. We like to think we have hit a happy balance. Whenever we have run ads stressing the dangers of people who abuse a fund, we immediately follow up with a positive ad indicating the rights of people to the fund, because this is not charity, this is a right you acquire as a result of paying into the fund. So we try to balance it pretty well.

[Interprétation]

**M. Mackasey:** Pas tellement de temps.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Tout dépend des négociations avec les enseignants.

**M. Mackasey:** Personnellement, je n'ai pas peur des enseignants et je ne crois pas que vous en ayez peur non plus. Le régime doit être applicable à tous ou à personne.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Les enseignants savent que je suis en faveur de l'universalité.

J'aurais voulu poser une question au ministre dans un certain sens mais l'intervention précédente de M. Alexander m'a poussé à poser une question concernant le revers de la médaille. Comme le ministre le sait ainsi que M. Desroches et les autres personnes ici présentes, j'ai exprimé mon inquiétude concernant le zèle excessif de certains fonctionnaires qui priveraient les chômeurs de leurs prestations pour des raisons qui ne sont pas toujours justifiées. Je pense à certains chômeurs pour qui, en toute honnêteté, il serait difficile de travailler à une certaine distance de l'endroit où ils habitent ou ne pourraient travailler la nuit étant donné que leur femme est malade et ainsi de suite. Au cours des sessions précédentes, j'ai obtenu l'assurance que des fonctionnaires aussi zélés seraient remis à l'ordre. Évidemment je ne veux pas dire qu'il doit y avoir des abus en ce qui concerne le fonds qui après tout appartient aux employeurs et aux employés qui y ont contribué, cependant je voudrais également que les employés puissent bénéficier de leurs droits. Auriez-vous des chiffres, des preuves...

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** En effet l'autre question est une question très importante.

**M. Mackasey:** Je pourrais vous dire monsieur Knowles que nous essayons sans cesse d'éduquer les fonctionnaires du ministère et nous essayons de leur faire bien comprendre le but que nous poursuivons. Nous évaluons les plaintes concernant les abus dans le pays, ce qui ne prend pas longtemps pour que nous nous rendions compte si un employé est trop zélé et coupable, même sans qu'il en ait l'intention, d'exercer trop de zèle. Dans un cas semblable, nous envoyons des fonctionnaires supérieurs d'Ottawa pour discuter le problème avec une telle personne. Nous expliquons pas la suite à l'employé exactement en quoi consiste son rôle, qui n'est certainement pas celui d'un policier. Cependant il faut laisser une certaine latitude au jugement personnel des fonctionnaires. Je crois que les résultats montrent que le régime est appliqué de façon assez uniforme dans tout l'ensemble du Canada. Je suis personnellement très heureux des améliorations dans ce domaine.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** J'espère que votre politique n'a pas effrayé certains requérants qui pourraient bénéficier de votre nouveau programme.

**M. Mackasey:** C'est une question d'opinion, je suppose, et il faut pouvoir à la fois voir quels pourraient être les effets du programme et en même temps protéger le fonds. Je crois que nous pouvons dire que nous sommes arrivés à un juste équilibre entre les deux. A chaque fois que nous avons fait de la publicité concernant les dangers qu'il y a de faire de fausses déclarations, nous faisons immédiatement de la publicité renseignant le public sur ces droits; il est essentiel de bien faire comprendre qu'il ne s'agit pas de charité mais d'un droit que l'on retire à la suite de la contribution au fonds.



[Text]

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, my other question is one that prompts me to indicate, first of all, that my name is not Donald MacInnis, but I would like some serious comments from the Minister on the DEVCO situation. If I may have just moment or two, I know when this matter gets in the House, it frequently gets lost in points of order and questions of privilege and we wonder what is going to happen. I know also that UIC cannot be faulted in this matter and I do not think Donald MacInnis has ever faulted UIC in it. If it is true that DEVCO has set up a pre-retirement plan and is saving money at the expense of some of these pre-retired miners by reducing their DEVCO pre-retirement benefits by the amount these people get from unemployment insurance, I think at least we are entitled to information from the Minister. Is it happening this way? How much money is involved? Can we be...

• 1145

**Mr. Mackasey:** The point is that it is not happening. The responsibility of the UIC, to be very brief, is to evaluate, or access all incomes from people who are drawing unemployment insurance. Our responsibility in the Devco company is to evaluate what moneys the people on pre-retirement are drawing from Devco and evaluate whether it is earnings or legitimate income that does not deprive them of unemployment insurance. That is the sole function of the Unemployment Insurance Commission. In the case of Devco as in 200 other subprograms, the moneys being drawn from Devco do not disqualify a person from drawing unemployment insurance.

Mr. Marchand the Minister responsible for Devco, indicated in the House of Commons that the recent increase in unemployment insurance benefits of 10 per cent, have been and will be—I will qualify that, I will raise another point in a minute—passed on to the pre-retired worker. In other words, it will not be absorbed by Devco, although legally it could be, because Devco like all subprograms simply supplement the unemployment insurance to a figure that was arrived at through collective bargaining or in agreement with the representatives of the men. Morally, because of the particular relationship between Devco, and the government, I thought the money should go to the men. The delay if any, came in finding a legal way of doing this. Mr. Marchand has indicated that that problem has been overcome and what moneys that are going to the men will be retroactive to January 3. So in the case of Devco, to summarize it, the men are getting the increase in the unemployment insurance.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Let me see if I understand this. I think I do. The Minister says that moneys received by these pre-retired employees from Devco, do not count as income in terms of disqualifying them from their unemployment insurance benefits. That is clear. The Minister is also saying that an arrangement is now being made so that the 10 per cent increase in unemployment insurance benefits will not be subtracted from the pre-retirement benefit that these men get from Devco. But by his silence on the point, he admits that the basic amount of unemployment insurance benefit that these people get is subtracted by Devco from the pre-retirement benefits?

[Interpretation]

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord vous faire remarquer que je ne m'appelle pas Donald MacInnis. Cependant j'aimerais que le ministre me fasse certains commentaires au sujet de la situation chez DEVCO. Je sais que chaque fois que la question a été invoquée en Chambre, elle soulève considérablement de questions de règlement et de questions de privilège et nous nous demandons inévitablement ce qui va se produire. Je sais aussi que la Commission d'assurance-chômage n'est pas du tout responsable de cette question et que M. Donald MacInnis n'a jamais imputé de blâme à la commission. Je crois cependant que si la DEVCO a établi un régime de pré-retraite et est en train de gagner de l'argent aux dépens de certains mineurs qui bénéficient de ce régime en réduisant les prestations d'une somme équivalente à celle que les mineurs obtiennent de l'assurance-chômage, je crois que nous pourrions du

moins obtenir certains renseignements du ministre à cet égard. Est-ce bien la situation? Combien d'argent est en cause?

**M. Mackasey:** Cela ne se passe pas comme ça. La responsabilité de la Commission est d'évaluer les revenus des personnes qui retirent l'assurance-chômage. Nous évaluons à la Devco les prestations versées aux personnes bénéficiant de la préretraite et nous évaluons si ces sommes constituent un gagne-pain ou un revenu légitime qui ne les prive pas de l'assurance-chômage. C'est le seul rôle de la Commission d'assurance-chômage. Dans le cas de la Devco comme dans 200 autres programmes, le fait que les personnes retirent de l'argent de Devco ne les rend pas inéligibles à l'assurance-chômage.

M. Marchand, le Ministre responsable pour la Devco a indiqué en Chambre que l'augmentation récente de 10 p. 100 dans l'assurance-chômage ira aux travailleurs bénéficiant du plan de préretraite. En d'autres termes, ce n'est pas Devco qui bénéficiera de cette somme bien que légalement cela pourrait être le cas, étant donné que le régime de Devco comme tous les autres régimes semblables est en fait un supplément à l'assurance-chômage, supplément dont le plafond a été convenu lors de conventions collectives ou lors d'ententes avec les représentants des employés. Moralement, étant donné les rapports particuliers entre Devco et le gouvernement, j'ai cru que l'argent devait aller aux employés. Le délai, s'il y en a un, a été de trouver un moyen juridique de pouvoir agir de la sorte. M. Marchand a indiqué que le problème a été solutionné et que l'argent sera versé aux employés rétroactivement au 3 janvier. Dans le cas de la Devco ainsi les employés obtiennent l'augmentation de l'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Permettez-moi de voir si j'ai bien compris. Le Ministre dit donc que l'argent que retirent ces employés qui ont dû se retirer avant l'âge de la pension et qui souscrivent à Devco, n'est pas considéré comme revenu, ne disqualifie pas les employés qui peuvent toujours bénéficier de prestations d'assurance-chômage. Le Ministre a dit également qu'une entente est en train d'être conclue afin que les 10 p. 100 d'augmentation des prestations de l'assurance-chômage ne seront pas soustraites aux prestations de préretraite de Devco. Cependant, nous ne donnons pas tous les détails voulus. Ils semblent reconnaître que le montant de base de la prestation d'assurance-chômage que ces personnes reçoivent est déduit par la Devco des prestations de préretraite?

[Texte]

**Mr. Mackasey:** No, it is not. It could be but it is . . .

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I am not talking about the increase, I am talking about the basic benefit.

**Mr. Mackasey:** No, normally we pay the unemployment insurance benefit to the retired miners. This is based on the normal qualifications and the normal conditions. Devco in turn, supplements that amount through a private agreement they have made with the workers, the same as many other programs around the country. Our sole role in the thing is to ascertain that the money being received by the worker from Devco is not the type of money that would disqualify them from unemployment insurance benefits. And meeting our conditions, are ready, willing, and able to work.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I know you, Bryce, you have a nice way of putting it. You are saying that Devco supplements what they get from unemployment insurance to bring them up to a certain amount.

**Mr. Mackasey:** I think it is \$3,000 a year.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** But if the unemployment insurance were not there, Devco would be obligated to pay them that full amount, is that not right?

**Mr. Mackasey:** The whole question of Devco . . .

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Is that not right?

**Mr. Mackasey:** Let me answer it this way. The whole question of Devco is before another committee and that question would be better polled there. I do not want to prejudice the findings of that other committee. So far as the Minister responsible for unemployment insurance is concerned, we are just there to make certain that the miners or retired workers were eligible for unemployment insurance as a result of their past attachment to the work force, and by reason of the fact that they meet the normal conditions, are ready, willing and able to work to draw unemployment insurance.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** As I said earlier, Mr. Chairman, I do not fault UIC for what it is doing in this—I think its position is perfectly correct—but I do dislike the practice on the other end, Devco's practice, which in effect is reducing what it would otherwise pay these retired miners by the amount that they get from unemployment insurance.

• 1150

**The Chairman:** Mr. Knowles, as the Minister stated, I think it is a good point that . . .

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** Mr. Chairman, I know what you are coming to and I agree with you, it is not something we can discuss here, but I think it was appropriate for me to try to get the facts . . .

**Mr. Mackasey:** The only fact you got from me is an explanation of how these gentlemen draw unemployment insurance, and the validity of it. Our sole interest in it from the view of the Unemployment Insurance Commission is to make certain that the money coming in to these miners from their former place of employ, Devco, is the type of money that does not disqualify them from the plan. That is our sole responsibility, hence in the House this is the answer I have been consistent with. The judgment on

[Interprétation]

**M. Mackasey:** Non, pas du tout. Ce pourrait être le cas, mais . . .

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je ne parle pas de l'augmentation, je parle de la prestation de base.

**M. Mackasey:** Non, normalement nous versons la prestation d'assurance-chômage aux mineurs retraités selon les critères normaux d'éligibilité. Par contre Devco offre un supplément à la suite d'une entente privée faite avec les travailleurs, comme cela est fait pour d'autres programmes du pays. Notre rôle est de veiller à ce que l'argent que reçoivent les mineurs de Devco ne les prive pas de leurs prestations d'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je sais que vous expliquez les choses de votre façon à vous. Vous dites que la Devco donne aux mineurs un supplément à l'assurance-chômage qu'ils retirent afin qu'ils aient une somme fixe par année.

**M. Mackasey:** Je crois qu'il s'agit de \$3,000 par an.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Cependant, s'ils n'avaient pas d'assurance-chômage Devco serait oblité de payer le plein montant n'est-ce pas?

**M. Mackasey:** Toute la question de Devco . . .

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** N'est-ce pas exact?

**M. Mackasey:** Je pourrais vous répondre de cette façon: toute la question de Devco est à l'étude par un autre comité et cette question pourrait mieux être posée là-bas. Je ne veux pas passer outre au jugement de cet autre comité. Personnellement, en tant que Ministre responsable de l'assurance-chômage, je veux simplement me rendre compte que les mineurs ou les travailleurs retraités peuvent bénéficier de l'assurance-chômage du fait qu'ils faisaient partie de la population active et que parce qu'ils satisfont aux conditions normales, c'est-à-dire qu'ils sont prêts à travailler, et qu'ils peuvent retirer l'assurance-chômage.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Comme j'ai dit précédemment, monsieur le président, je ne jette pas le blâme sur la Commission d'assurance-chômage, je crois en fait que ce qu'elle fait est tout à fait justifié, cependant je n'aime pas la façon de faire de Devco, ce qui revient en fait à diminuer la somme qu'elle verserait autrement aux mineurs retraités d'un montant équivalent à celui qu'ils reçoivent de l'assurance-chômage.

**Le président:** Monsieur Knowles, comme le ministre l'a dit, je crois qu'il est bon que . . .

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Monsieur le président, je sais à quoi vous voulez en venir et je suis d'accord avec vous; nous pouvons discuter la question autre part, cependant il me semblait qu'il était peut-être bon que j'obtienne les faits . . .

**M. Mackasey:** Je crois que les seuls faits que vous pouvez obtenir de moi est la façon dont ces personnes retirent l'assurance-chômage et s'ils y ont droit. Personnellement nous voulons simplement nous rendre compte que l'argent que ses mineurs reçoivent de la Devco ne les empêche pas de bénéficier du régime d'assurance-chômage. C'est notre seule responsabilité et c'est la réponse que j'ai donnée toujours en Chambre. Quant à juger de la validité de ces deux régimes, ce n'est pas à moi d'en parler et le Comité



## [Text]

whether the whole concept is good or bad is something for another minister to defend and for that particular Committee seized with the problem, to evaluate. I might point out it is not unique, there are over 200 such plans in Canada at the moment. It is our problem at all times to evaluate all incomes to make certain they are not the type to disqualify people or are not job related in the sense they are...

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** You will have another plan that is not unrelated when the textile thing gets going.

**Mr. Mackasey:** Yes.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** I know, Mr. Chairman, we had this problem this morning in this same room.

**Mr. Mackasey:** In the question of the textiles, I think it is a legitimate point. We simply say that the people who are laid off for a variety of reasons in the textile industry and any other industry, will draw unemployment insurance benefits for a fixed period based on their job relation, in relation to their previous work. The textile bill simply moves in after the unemployment insurance benefits have been exhausted. Again, our participation there is of that nature.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** The only place where I think there should be a cut-back in unemployment insurance benefits would be, Mr. Chairman, if we were to include members of Parliament under the new deal, as I think we should. I think we should pay. If a member gets defeated and gets a pension I do not think he should then get unemployment insurance as well.

**The Chairman:** You are pretty hypothetical, Mr. Knowles, but I agree with your earlier contention. This was a good point to bring up at this particular stage as far as the relationship of unemployment insurance to Devco is concerned, but as the Minister has explained, because it is before another committee which is particularly seized with this problem, I think we will have to pass on to something else. I will come back to you on the second round, Mr. Knowles.

**Mr. Alexander:** If the Chair will just allow me one short question, I think it would perhaps elaborate on part of the answer was given by the Minister. It is a very short question. You said that now a 10 per cent increase is going directly to the man as a result, say, of your intervention. All I want to ask is was this not a fact in respect of his basic payment? Why is there the distinction now?

**Mr. Mackasey:** May I correct you? It was not as a result of your intervention, as the result of the intervention of Mr. Marchand.

**Mr. Alexander:** Yes, yes, it was not yours.

**Mr. Mackasey:** Just in case there is any misunderstanding. It was not my intervention at all. Mr. Marchand, who is responsible for Devco, was seized of the question very early and made representations to Devco. I am not all that familiar with exactly how it is functioning, but I would imagine in the case of a person who was drawing \$53 and found that the \$53 had been increased in January to \$58—the extra \$5 per week would be reflected in the sum total of the Unemployment Insurance and the portion that Devco supplements—I would presume that he—As I said, Mr. Marchand has the details if anyone is really interested in any of the details, but I think I am getting a little out of line now.

## [Interpretation]

saisit de la question nous donnera certainement des précisions à cet égard. Je puis cependant vous dire qu'il y a plus de 200 régimes semblables au Canada à l'époque actuelle.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Quand on parlera des textiles, ce sera une autre paire de manches.

**M. Mackasey:** Oui.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Je sais que nous avons invoqué le problème ce matin dans cette même salle.

**M. Mackasey:** Pour ce qui est des textiles, je crois que la question peut être vraiment posée. Personnellement nous disons que les personnes mises à pied pour différente raison dans l'industrie textile ou dans tout autre secteur pourront bénéficier des prestations d'assurance-chômage pendant une période donnée dépendant du travail qu'ils ont fait antérieurement. Le projet de loi concernant les textiles prévoit ce qui se passera quand les prestations de l'assurance-chômage auront été épuisées. Notre participation est donc semblable dans ce domaine également.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** Le seul cas où il devrait y avoir une diminution des prestations d'assurance-chômage serait dans le cas où les députés seront également couverts par l'assurance-chômage. Si un député est défait dans sa circonscription et obtient une pension, je ne crois pas qu'il devra pouvoir bénéficier en même temps de l'assurance-chômage.

**Le président:** Tout cela est très hypothétique monsieur Knowles, je trouve que la question que vous avez soulevée est une bonne question en ce qui concerne le rapport entre l'assurance-chômage et Devco mais comme le ministre l'a dit et étant donné que notre comité est saisi de problème, je crois que nous devrions passer à autre chose. Je vous donnerai à nouveau la parole au cours du deuxième tour.

**M. Alexander:** Si vous me permettez de poser une brève question, j'aimerais m'étendre un peu sur la réponse donnée par le ministre. Il s'agit en fait d'une question très courte. Vous dites que l'augmentation de 10 p. 100 bénéficierait à faite les travailleurs à la suite de notre intervention. Tout ce que je voudrais savoir c'est si cela n'existerait pas déjà pour les paiements de base? Pourquoi y a-t-il une distinction?

**M. Mackasey:** Puis-je vous corriger? Ce n'est pas à la suite de mon intervention mais à la suite de l'intervention de M. Marchand.

**M. Alexander:** D'accord.

**M. Mackasey:** Ce n'était pas du tout mon intervention. M. Marchand, responsable de la Devco a été saisi de la question au tout début de l'affaire et a fait des représentations à la Devco. Je ne sais pas exactement comment tout cela fonctionne mais je suppose que dans le cas d'une personne qui retirait \$53 et s'est rendu compte que ceci dépassait \$58 tirait les \$5 supplémentaire par semaine provienne de l'assurance-chômage et de la portion versée par la Devco... en fait vous devriez demander les détails à M. Marchand.

[Texte]

**Mr. DesRoches:** Could I just explain?

**The Chairman:** Mr. DesRoches.

**Mr. DesRoches:** In the Devco plan there is the ceiling of \$3,000 to which they will supplement. Therefore, if we raise unemployment insurance benefits, they are bumping against that \$3,000 sooner and they will reduce their contribution which was what was first intended. Now they will not reduce their contribution by 10 per cent.

**Mr. Knowles (Winnipeg North Centre):** This is the same issue we had in the Veterans Affairs Committee this morning, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Stanley Knowles, I will get back to you on the second round, if you wish. Mr. Portelance.

**M. Portelance:** Monsieur DesRoches, monsieur le ministre, pour ce qui est des employés des cultivateurs, est-il exact qu'ils ne sont pas couverts par le régime de l'Assurance-Chômage?

**M. DesRoches:** Tous les employés de cultivateurs font partie du programme, mais un règlement spécial a été demandé par les cultivateurs pour le Régime d'assurance-chômage et le Régime de pension du Canada, voulant que ceux qui travaillent moins de 25 jours ou gagnent moins de \$600 ne soient pas couverts avant qu'ils aient travaillé 25 jours ou gagné \$600. Ceci a été demandé par les fermiers et les travailleurs de la ferme.

**M. Portelance:** La même chose s'appliquera-t-elle dans le nouveau système?

**M. DesRoches:** C'est une politique du Gouvernement et je crois que oui.

**M. Portelance:** Maintenant, les chauffeurs de taxi, de Montréal, par exemple, sont-ils couverts par l'assurance-chômage?

**M. DesRoches:** Le règlement 64(a) ou 63(a) adopté en 1964-1965 inclut les chauffeurs de taxi, quelle que soit leur façon de travailler, c'est-à-dire qu'ils soient chauffeurs-employés, chauffeurs-allocation, ou ceux qui travaillent seuls et ayant leur propre voiture. Mais tous les chauffeurs de taxi, à l'emploi d'une autre personne et qui ne possèdent pas leur voiture, sont assujettis à la Loi.

**M. Portelance:** Dans le cas de celui qui loue des autos à un chauffeur, est-ce que des primes d'assurance-chômage sont payées?

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Portelance:** La même chose?

**M. DesRoches:** Oui, le règlement les couvre.

**M. Portelance:** Merci. C'est tout monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Portelance. Mr. Dionne.

**M. Dionne:** Ma question porte sur l'assurance-chômage. Dans les notes préparées qui nous ont été soumises ce matin, je vois qu'un pourcentage très élevé de prestations a été payé à temps. J'aimerais savoir sur quoi la Commission se base pour déterminer ce que veut dire: «payé à temps»?

[Interprétation]

**M. DesRoches:** Pourrais-je donner quelques explications?

**Le président:** Monsieur DesRoches.

**M. DesRoches:** En vertu du régime de Devco le plafond est établi à \$3,000; la Devco versera donc la somme supplémentaire permettant d'atteindre ce plafond. Ainsi, si nous augmentons les prestations d'assurance-chômage, les mineurs arrivent plus rapidement à ce palier de \$3,000 et la Devco réduira la contribution. Cependant, cette contribution ne sera pas réduite de 10 p. 100.

**M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre):** La même situation s'est produite lors de nos discussions au comité des Anciens combattants, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Stanley Knowles, je vous donnerai la parole au second tour si vous le voulez bien. Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Mr. DesRoches, Mr. Minister, is it true that employers and farmers are not covered under the unemployment insurance?

**M. DesRoches:** All employees and farmers are covered by the program but a special ruling has been asked by the farmers concerning the unemployment insurance plan and the Canada Pension Plan; people who work less than 20 days or earn less than \$600 should not be covered.

**Mr. Portelance:** Is it the same situation under the new system?

**M. DesRoches:** This is a Canadian government policy and I think it would be.

**Mr. Portelance:** As for taxi operators in Montreal for example, would they be covered by unemployment insurance?

**M. DesRoches:** Rule 64(a) or 63(a) passed in 1964-1965 covers taxi operators of all kinds, if they are working for somebody else. People not covered are those that have their own car.

**Mr. Portelance:** Are unemployment insurance benefits paid to people who rent cars from an operator?

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Portelance:** The same thing?

**Mr. DesRoches:** Yes, they are covered under the rule.

**Mr. Portelance:** Thank you. That is all, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci, monsieur le président. Je donne la parole à M. Dionne.

**Mr. Dionne:** In your statement this morning I see that a very high percentage of benefits were paid in time. I would like to know what the commission means by this?



[Text]

**M. Mackasey:** Les règlements nous disent que les paiements devraient se faire avant la fin de la troisième semaine, si je me rappelle bien.

**M. DesRoches:** Ce n'est pas un règlement, c'est une pratique.

Puis-je expliquer? Il y a deux choses dans les réclamations initiales. Quand un individu fait sa première réclamation, il y a une période d'attente d'une semaine, ensuite il doit nous dire qu'il a été en chômage pendant une autre semaine, c'est-à-dire qu'il doit avoir été vraiment en chômage pendant deux semaines. Alors dans 97, 98 p. 100 des cas, nous payons au cours de la troisième semaine. Ceci est pour une réclamation initiale. En date du 22 mars, il y avait 35 personnes qui ont été payées passé la troisième semaine. Alors, sur un total de 600,000, 700,000, le nombre est insignifiant, c'est un très petit nombre de cas.

Quant aux paiements continus, où les gens sont payés à toutes les deux semaines, ils doivent nous soumettre un rapport avant le samedi de la semaine et si ce rapport nous parvient la semaine suivante, ils sont payés au cours de cette même semaine, c'est-à-dire que le jeudi, nous payons 97, 98 p. 100 des réclamations qui nous ont été faites pendant la semaine.

Alors, ce sont là les deux façons de contrôler la rapidité du service.

**M. Dionne:** Ce qui veut dire trois semaines. Le réclamant doit retirer ses prestations au cours de la troisième semaine.

**M. DesRoches:** Exactement, par suite de la période d'attente et du fait qu'il doit être en chômage avant de recevoir la prestation. Mais au point de vue service, nous ne pouvons payer plus vite.

**M. Dionne:** J'ai une autre question ayant trait aux travailleurs canadiens en territoire américain. Quelles sont les prévisions de la Commission concernant les explications qui doivent être fournies à ces travailleurs, et dans ma région il y en a beaucoup, se rapportant aux modalités de l'application de la Loi? Y a-t-il des prévisions à ce sujet?

**M. DesRoches:** Nous sommes en train de discuter la chose avec la Commission d'assurance de l'État du Maine à savoir quelle formule sera employée. Alors, il y a des ententes entre le Canada et les 50 États américains eux-mêmes, en ce qui a trait aux formules qui doivent être employées, et enfin les explications. Alors, il faudra se conformer d'abord à ces ententes qui portent sur les États-Unis mêmes et entre les États-Unis et le Canada. Mais nous sommes en train de discuter avec eux si nous pourrions fournir, par exemple, certaines formules bilingues, donner des explications en français, à nos propres frais sans doute. C'est-à-dire que nous prendrions les explications américaines, puisque ce seront des paiements américains, de l'État du Maine et nous fournirons ces renseignements-là, soit sous forme bilingue ou en français.

**M. Dionne:** Merci.

**The Chairman:** Mr. Bill Knowles.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Thank you, Mr. Chairman. To follow up a bit on what Mr. Alexander was saying a few minutes ago about people who are trying to defraud the Fund, I am sure all members hear people who look at their neighbours and friends who draw unemployment insurance, and they think they are doggone well willing to

[Interpretation]

**Mr. Mackasey:** The rules stipulate that payments should be served before the end of the third week if I remember correctly.

**Mr. DesRoches:** This is not a rule, it is a custom.

May I explain? When a person makes his first claim there is a waiting period of a week, then he must tell us if he has been unemployed for another week, that is he must tell if he has really been unemployed for two weeks. Then in 97 or 98 per cent of the cases we pay benefits during the third week, that is for the initial claim. As of March 22 there were 35 of these cases. On a total of 600,000 or 700,000 this is a very small number.

As for continual payments unemployed are paid every two weeks and they have to submit a report before the end of the week. If this report is received the following week and the unemployed receive their benefit during the same week, that is on the Thursday, for example we pay 97 or 98 per cent of the claims made during the week.

These are the two ways to control the efficiency of the system.

**Mr. Dionne:** This means in fact three weeks. The claimant has to get his benefits during the third week.

**Mr. DesRoches:** Exactly. That is due to the fact that there is a waiting period before receiving benefits. That is from the point of view of the service, which could not be quicker in paying this benefit.

**Mr. Dionne:** I would have another question concerning Canadian workers in the United States. I would like to have more details concerning this as many workers in my area are in fact working in the United States.

**Mr. DesRoches:** We are just discussing the matter with the Maine insurance commission in order to know what form would be used. There are agreements between Canada and the 50 American states concerning the forms to be used. We will have to abide by these agreements. We are discussing with the States to see if we can print some bilingual forms and give explanations in French, probably at our own cost.

**Mr. Dionne:** Thank you.

**Le président:** Monsieur Bill Knowles.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Je vous remerci, monsieur le président. J'aimerais poursuivre les questions de M. Alexander concernant la fraude. Je suis sûr que de nombreuses personnes voient leurs voisins qui bénéficient de prestations d'assurance-chômage et qui pourraient très bien travailler. Ils se demandent comment ils peuvent reti-

## [Texte]

work and able to work, say, "How come they draw insurance and I cannot draw it?", this type of thing. Are you getting tough with this type of person?

• 1200

This does not apply so much to skilled workers. I am referring to the casual worker, the labourer, who could quite possibly take any job that was offered to him, there is no reason why he should not, and yet he continues to draw unemployment insurance benefits. These are the stories we hear, you see. I cannot quote specific examples. I guess I could dig them up, but no doubt you are aware of them. What can we do about this? This gives bad public relations, a bad image of the unemployment insurance fund.

**Mr. Mackasey:** I think you have put it very nicely. Unfortunately one such case in a thousand offsets the fact that the other 999 people would prefer to work if a job was offered to them. Unemployment, of course, as you know, strikes very hard amongst the uneducated, the labouring class, the unskilled, and this indicates, of course, that paradoxically, although they require little skill, there are few jobs open to people with few skills.

We do get people who try to invade the fund. From past experience we have a pretty good idea of the characteristics of these people as a group and we run random checks on these people through our computers and although it might be a popular conception, it is a misconception to think that people can draw unemployment insurance and not fulfil the conditions. They must have been laid off from their work in order to be eligible and have enough attachment in the form of stamps and that they are subject to recall from the place where they worked, of course, and they are subject to all our conditions; that is, they are ready, willing and able to work, and if they reject work that is offered to them they are disqualified. There is no playing around to the point where they say, "We do not want a job but we want unemployment insurance." If a job is offered to them and they refuse to accept it, then they are simply disqualified. We hear the same thing—I think you will agree, Mr. Knowles—about people on welfare. We hear it all the time. I think it is perhaps a part of—I do not want to go back to biblical days, but it is the old idea that you must work by the sweat of your brow to be legitimate. I think for every person who deliberately defrauds the welfare or unemployment insurance there are hundreds and hundreds of people who, given an opportunity, would prefer to work. We are as zealous as we think is possible. Fortunately people have the right to appeal when they think they are being disqualified unfairly and the appeal procedure is well known. There is a board of referees and umpires, to use baseball jargon. However, all I can say to you is that I am sure there are cases such as you describe, but I believe they are very few in number when compared to the very honest Canadians who prefer to work.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** The opinion has been expressed that under the old system, where they were required to report to the office and inquire in order to collect their benefits, the issue was settled there and then. Now they fill out a card and the opinion of the people who look at their neighbourhood—and do not look at themselves, of course—is that this man is filling out his card under false pretenses. I realize what a great problem it is, but this is

## [Interprétation]

rer ces prestations alors qu'eux ne le peuvent pas. Ne devenez-vous pas plus sévères envers ces personnes?

Cette mesure ne s'applique pas tellement aux ouvriers qualifiés. Je parle des travailleurs occasionnels, de l'ou-

vrier non qualifié qui pourrait très bien accepter n'importe quel emploi qui lui serait offert, il n'y a pas de raison pour qu'il refuse et pourtant il continue à percevoir des prestations d'assurance-chômage. Ce sont les histoires que nous entendons raconter, voyez-vous. Je ne peux pas citer d'exemples précis, je pourrais en trouver mais il est certain que vous devez être au courant, que pouvons-nous faire à ce sujet? Cela engendre de mauvaises relations publiques et offre une image défavorable de la caisse d'assurance-chômage.

**M. Mackasey:** Je pense que vous l'avez exposé avec délicatesse. Malheureusement, un cas sur mille est compensé par le fait que 999 des autres travailleurs préféreraient travailler si un emploi leur était offert. Bien entendu, le chômage est répandu parmi les gens peu instruits, la catégorie des ouvriers non qualifiés et cela indique que paradoxalement bien qu'ils aient besoin de peu de qualifications. Il y a peu d'emplois disponibles pour les gens qui n'ont pas de spécialités.

Nous avons des gens qui essaient de vivre au crochet de la caisse et à la lumière de nos expériences antérieures et au moyen de nos ordinateurs, nous connaissons les caractéristiques à présent de ces gens en tant que groupe, occasionnellement, nous effectuons des vérifications au hasard et bien qu'on le pense souvent, il est faux de penser que ces gens peuvent percevoir des prestations de chômage et ne pas remplir les conditions requises. Ils doivent avoir été mis à pied pour y avoir droit et posséder assez de preuves sous la forme de timbre indiquant qu'ils peuvent être réembauchés par l'entreprise qui les ont mis à pied, et, bien entendu, ils sont soumis à toutes nos conditions: à savoir qu'ils sont disposés, désireux et en mesure de travailler, et s'ils refusent du travail qui leur est offert, ils sont désqualifiés. Ils ne peuvent pas dire qu'ils ne veulent pas d'un emploi mais simplement toucher l'assurance-chômage. Les autres vont dire la même chose, je pense que vous êtes d'accord monsieur Knowles, au sujet des gens qui touchent des prestations de bien-être social. Nous l'entendons dire constamment, je pense que c'est dû à la vieille conception selon laquelle il faut travailler à la sueur de son front pour être respectable. Je pense que par rapport à chaque particulier qui volontairement perçoit malhonnêtement les prestations du bien-être social ou d'assurance-chômage, il y a des centaines et des centaines de gens qui, s'ils honorent l'opportunité, préféreraient travailler. Nous faisons tous les efforts possibles, heureusement que les gens ont le droit de se pourvoir en appel lorsqu'ils pensent qu'ils ont été injustement désqualifiés et la procédure d'appel est bien connue. Il y a une commission d'arbitrage, toutefois tout ce que je peux vous dire c'est qu'il est certain qu'il existe des cas tels que ceux que vous décrivez, mais je pense qu'ils sont peu nombreux par rapport au nombre de canadiens très honnêtes qui préfèrent travailler.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Ayant exprimé l'opinion qu'en vertu de l'ancien régime, lorsqu'on était obligé de se présenter au bureau et de faire une demande afin de toucher les prestations, la question était dévotement réglée. Maintenant, ils remplissent une carte et l'opinion des gens qui observent leurs voisins et qui naturellement ne s'observent pas eux-mêmes bien entendu, est que cet homme remplit une carte malhonnêtement. Je me rends



## [Text]

what people come to members of Parliament complaining about.

• 1205

**Mr. Mackasey:** I would say in nine out of ten cases that we investigate the results of this type of suggestion usually prove groundless.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Right.

**Mr. Mackasey:** The neighbours, as you know, do have this bad habit. The system of the card might unintentionally have increased the possibility of this type of thing because the person does not go to the Unemployment Insurance but he has realized all the discomfort that it has eliminated. The elimination of the long lines of people waiting to get to the counter in order to draw unemployment insurance or to fill their form we think in balance is a much more civilized way of administering it.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Much more efficient. You can process more claims, we know that. You will not go back to the other, but we have to keep our finger on the abuses.

**Mr. Mackasey:** I agree.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** I think we have dwelt perhaps long enough on that. The other thing that bothers me as a member, and I am sure it bothers other people too, is the people who have difficulty getting their claims processed or whose cheques do not come through on time and so on and so on. Granted, there are not too many, but whenever a complaint does come to me or to other members, all we have to do is contact the district office and the thing is corrected within an hour or two. It seems to me there must be something the matter with the way we are handling claims in the office that it could not be done directly to the person making the inquiry. As an example, this is what they tell me happens. They call the Unemployment Insurance office and say, such and such did not happen and so on. So they promise, "We will look into it and it will be straightened out right away". So it is not straightened out for another week and they call again and nobody knows anything about it at the office. You may think I am putting the office in a bad light. This is not my object at all because the manager of the office that handles the claims in my area and his second in command bend over backwards to look after any complaints that I have and look after them for me well. However, it seems to me that we are missing a good public relations gesture here when we cannot handle these in a more personal sort of manner and that the person inquiring the second or third time is met with, "Well, we do not know anything about it. We have never heard of this claim before", you see.

**Mr. Mackasey:** Yes, I think your point is a valid one, Mr. Knowles. It indicates that it is very difficult to rectify these types of situations on the telephone. If people would ask to have the person to whom they are talking identified when they make their first call it is always easy to get some continuity, but if the person having this problem goes down to the office, as you have already mentioned, usually the matter is cleared up much more rapidly.

What we have done across the country in areas where we think it is important, we have set up claimant service offices. We have set up, what we might almost call, satellite offices. We are setting up periodically as we see certain regions of the country where people are unable to cope perhaps with filling in the cards, we are offering this type

## [Interpretation]

compte de la gravité des problèmes mais ce sont les plaintes que les gens expriment aux députés.

**M. Mackasey:** Je dirais que dans un cas sur neuf que nous examinons les résultats de ce genre de proposition peuvent être sans fondement.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Bien.

**M. Mackasey:** Les voisins comme vous le savez ont cette mauvaise habitude. Le système de la carte pouvait sans intention avoir augmenté la possibilité que ce genre d'accident se produise car la personne ne se rend pas au bureau de l'assurance-chômage, car il a réalisé tout l'ennui qu'on a éliminé. On a éliminé de longues files de personnes qui attendent pour se rendre au comptoir pour y retirer leur prestation d'assurance-chômage ou pour remplir la formule, et nous croyons que c'est une meilleure façon de l'administrer.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Beaucoup plus effectif. On peut se préoccuper de plus de demandes nous le savons. Nous ne voulons pas revenir à l'autre, mais nous éliminons les abus.

**M. Mackasey:** Je suis d'accord.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Ce qui me dérange le plus comme député, et je suis sûr que cela dérange beaucoup d'autre gens, c'est la demande que nous recevons de personnes qui ne reçoivent pas de réponse ou dont les chèques ne parviennent pas à destination en temps et ainsi de suite. Il y en a pas tellement, mais lorsqu'une plainte me parvient tout ce que nous pouvons faire c'est de prendre contact avec le bureau de district et la faute s'en trouve corrigée en dedans d'une heure ou deux. Il doit y avoir quelque chose qui ne fonctionne pas aux bureaux qui reçoivent les requêtes car on ne peut pas régler la question directement avec la personne qui en fait la demande. Ils appellent le bureau d'assurance-chômage et leur dit ce qu'il a eu. On leur promet qu'on va régler la situation dès maintenant. Elle n'est pas réglée une autre semaine et ils appellent à nouveau et personne n'en sait rien dans le bureau. Vous pouvez penser que je veux jeter le discrédit sur le bureau. Ce n'est pas ce que je veux du tout car le directeur du bureau qui s'occupe des réclamations dans ma région adjoint se sont penchés sur mes demandes et s'en sont occupés fort bien. Cependant, il me semble qu'il y a un manque dans les relations publiques car il ne semble pas possible de s'occuper d'une réclamation personnelle d'une façon plus individuelle, et que la personne qui fait une demande pour la seconde ou pour la troisième fois se fait répondre: «Nous n'en savons rien; nous n'avons jamais entendu parler de votre requête auparavant.»

**M. Mackasey:** Je crois que votre point est juste monsieur Knowles. Il nous montre bien qu'il est très difficile de régler ce genre de situation au téléphone. Si les gens pouvaient identifier la personne à qui ils parlent la première fois, ce serait facile d'avoir une certaine continuité, mais si la personne qui a ce problème se rend au bureau, comme vous l'avez dit, d'habitude le cas est réglé beaucoup plus vite.

Nous avons établi dans tout le pays des bureaux chargés des requêtes. Nous avons établi ce que nous pourrions appeler, des bureaux satellites. Nous établissons périodiquement lorsque nous voyons que dans certaines régions du pays, des gens qui ne peuvent pas remplir correctement les cartes. Nous offrons ce genre de service aux gens de cet

## [Texte]

of a service to the people in that vicinity. In addition to that we have set up telephone systems across the country and things of this nature, all designed to improve the services. However, I think your advice is good that in these cases the surest way is to go down to the office and try to obtain help there. It is much easier than on the telephone for both.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Distance makes it impossible, as you know, in many areas. Would it not be helpful to have some person or persons in the office whose job it is to deal solely with this type of thing so he or she would be familiar with all the complaints coming in? If a telephone call came back the next week right away he could lay hands on the file and see what happened to it.

**Mr. Mackasey:** I might let Mr. DesRoches add to this because we have certain things in the workings and he could, I think, give better judgment as to what he could or could not divulge. Perhaps you would like to add to that.

**Mr. DesRoches:** We have a great number of specialized staff. I think it is a fact that with a greater number of people to deal with you are dealing with people who are less used to dealing with us. They are not regular claimants or regular clients, if you like, so the noise level, as I call it, rises somewhat. Therefore, over the past two years we have greatly reallocated our resources, if you like, to make sure we have more people dealing with the public and we have expanded the number of store-front offices as they are called in some places. We have five or six of these in Toronto and there are two in Winnipeg and there are some in Vancouver, so we have introduced those. As well, in order to speed up the inquiry system, we are introducing microfilm systems, microfilm readers in each of our offices so that each day the results of the computer's work of the previous day will be available to the people at the desk so they can at least find out what has happened.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Right, this is important.

• 1210

**Mr. DesRoches:** They have this now in paper lists, but it is not as fast and not as effective, so we are introducing microfilm service of that type. We are doing some work on an experimental basis in the claimant assistance service in a number of cities and one of them is Hamilton where we have measured the inquiries and the success we have had in meeting inquiries on the first call. The statistics I have are that 90 per cent of the calls in the Hamilton office are met on a first-call basis. We are trying to gauge our service on this basis of hoping that we can first reduce the inquiries and meet the inquiries better.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** The Hamilton office serves the area that I represent too. You send a person out to the manpower centre in the town of Simcoe from your office one day a week and I have sent people there and they usually have their problem adjusted on a person-to-person basis which is certainly good.

I have one other question and then I will be finished. This has to do with the seasonal worker as was mentioned here a few moments ago. I think it was last year when the Unemployment Insurance Commission was before this

## [Interprétation]

arrondissement. Nous avons établi des lignes téléphoniques partout au pays pour améliorer le service. Cependant, je crois que votre conseil est bon et que dans ces cas, la voie est plus sûre, est de se rendre au bureau et d'essayer d'obtenir du secours. C'est plus facile qu'au téléphone.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Les distances les rendent impossible dans quelques régions. Ne serait-il pas utile qu'il y ait quelques personnes du bureau dont le travail consisterait à ne faire que ce type de travail et qui connaîtraient bien les requêtes présentées? S'il y a un autre appel la semaine suivante ils pourraient mettre la main sur le dossier et voir exactement ce qui est arrivé.

**M. Mackasey:** M. DesRoches va pouvoir répondre à cette question et pourra porter un meilleur jugement sur les faits qu'il peut dire ou ne pas dire.

**M. DesRoches:** Nous avons un personnel très spécialisé. Nous nous occupons de beaucoup de personnes, mais il y a beaucoup de personnes qui ne nous connaissent pas. Ces personnes ne sont pas des réclamants réguliers ou des clients réguliers si vous aimez. Cependant, au cours des deux dernières années, nous avons fait un réaménagement de nos ressources, et nous avons augmenté le nombre de personnes qui sont en contact avec le public et nous avons augmenté aussi le nombre de bureau-comptoirs. Il y en a cinq ou six à Toronto il y en a deux à Winnipeg il y en a quelques uns à Vancouver. Nous avons créé ceux-ci pour accélérer le système des demandes; nous instaurons actuellement un système de microfilms et dont nous pouvons faire la lecture chaque jour de telle façon que les employés au bureau peuvent savoir ce qu'il en est.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Très bien, c'est important.

**M. DesRoches:** Actuellement cette situation existe sur des listes de documents, mais ce n'est pas assez rapide et assez efficace, aussi nous introduisons un service de microfilm de ce genre. Nous travaillons à titre expérimental dans le cadre du service d'assistance aux requérants dans un certain nombre de villes et Hamilton est l'une d'entre elles, où nous avons mesuré le nombre de demandes de renseignements et le succès que nous avons eu en satisfaisant ces demandes de renseignements au premier contact avec le requérant. D'après les statistiques dont je dispose, 90 p. 100 des démarches faites auprès de notre bureau de Hamilton sont satisfaites en tant que premières démarches. Nous essayons d'évaluer notre service sur cette base en espérant que nous pouvons d'abord réduire le nombre des demandes de renseignements et y répondre de façon plus satisfaisante.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Le bureau de Hamilton dessert également la région que je représente. Un jour par semaine on envoie au Centre de main-d'œuvre de la ville de Simcoe une personne qui s'est adressé à votre bureau et j'y ai envoyé des gens, habituellement leur problème est résolu au cours d'une entrevue personnelle ce qui est très bien.

J'ai une autre question à poser puis j'aurai terminé. Il s'agit du travailleur saisonnier dont il a été mentionné ici il y a quelques instants. Je pense que c'est l'année dernière,



[Text]

Committee that I made inquiries as to whether or not the farmer who makes payments to the Unemployment Insurance Commission for seasonal workers could not do it at the end of the harvest season on a lump sum basis, based on the total payroll for six weeks or two months if it went that long. I know you are going to say you do it on a lump sum basis, and granted this is a help, but surely we could go two more weeks and pay it on the total payroll of the seasonal worker when he has completed his job. It would be simply a matter of dividing the total payroll by the rate per day. You would have the number of days he worked so there would be no problem there and you would certainly take a lot of headaches from the farmer who is going through the rush and agony that accompanies the harvesting of crops that are open to the hazards of weather and so on.

**Mr. DesRoches:** I do not want to give you wrong information. When we come out of these meetings we make a list of all the things that were raised and my understanding was that this was possible and would be done. Now whether we are waiting until this is taken over by National Revenue may be the case, but I will look into it again. As I recall there was no reason why it could not be done.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** I can see no reason.

**Mr. DesRoches:** Whether we are going ahead and doing it this year or not I am not sure.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** As you know, workmen's compensation is the way they collect their premiums on a certain percentage of the total payroll depending on the claims. I think that is all. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you Mr. Bill Knowles.

Gentlemen, I have the names of Messrs. Cullen and Whelan on the first round and perhaps there are others. I think Mr. Alexander and Mr. Stanley Knowles would like to carry on during the second round. Since the time is slipping by I was wondering whether it would be the wish of the Committee, before we lose a quorum, to pass vote 5, the only item before us today, on condition that the Minister will remain this morning to answer the questions of everyone. Would that be satisfactory to the Committee?

**Some hon. Members:** Agreed.

Vote 5 agreed to.

**The Chairman:** Mr. Cullen, you are next.

• 1215  
**Mr. Cullen:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. DesRoches, for the first year after I was elected I rather had the impression that the Unemployment Insurance Commission should have been paying about one-quarter of my salary, because of the number of inquiries I received and I must say that that has been—thanks to the co-operation from your office—all but eliminated through appointment of agents and satellite offices. I am very impressed with your statistics, and I am sure they are correct. But in order that you would have a percentage of 97 or 98 per cent, in some areas your record may be around 95 per cent or 94,

[Interpretation]

lorsque des représentants de la Commission de l'assurance-chômage ont comparu devant ce Comité, que je me suis informé si oui ou non les fermiers qui versent des contributions à la Commission de l'assurance-chômage en ce qui concerne les travailleurs saisonniers, ne pourraient pas le faire à la fin de la saison des moissons en versant une somme globale, basée sur le total des gages s'étendant sur six semaines ou deux mois si les moissons ont duré aussi longtemps. Je sais que vous me direz que vous le faites sur la base d'une somme globale, et j'admets que cela facilite les choses, mais il est certain que cela pourrait s'étendre sur deux semaines de plus et effectuer le paiement en fonction du total des gages du travailleur saisonnier jusqu'à ce que la saison soit achevée. Cela reviendrait simplement à diviser le total des gages par le taux journalier. Vous connaîtriez le nombre de jours durant lesquels il a travaillé et vous enlèveriez beaucoup de soucis au fermier qui plein d'inquiétude doit hâter le moissonnage des récoltes qui sont exposées aux fluctuations du temps et à des facteurs de ce genre.

**M. DesRoches:** Je ne veux pas vous fournir de faux renseignements, lorsque nous sortons de ces réunions, nous établissons une liste de tous les points qui ont été soulevés et si je comprends bien il a été établi que ceci était possible et qu'on le ferait. Or, il est possible que nous attendions que ce soit pris en charge par le ministère du Revenu national, je m'en informerai à nouveau. Autant que je m'en souviene il n'y avait pas d'objection à ce que cela soit accompli.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Je ne vois pas d'objection.

**M. DesRoches:** Je ne suis pas sûr si nous le ferons cette année.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Comme vous le savez, ils touchent leur prime par l'entremise des indemnités aux travailleurs suivant un certain pourcentage de l'ensemble des gages compte tenu des revendications. Je pense que c'est tout, merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci monsieur Bill Knowles.

Messieurs, j'ai sur la liste les noms de MM. Cullen et Whelan pour le premier tour et peut-être il y en a d'autres. Je pense que M. Alexander et M. Stanley Knowles voudraient poser des questions durant le second tour. Puisque le temps passe, je me demande si les membres du Comité désireraient adopter le crédit 5 avant de perdre le quorum, c'est le seul crédit qui nous soit soumis aujourd'hui, aussi à condition que le ministre accepte de rester ce matin pour répondre aux questions des membres du Comité. Les membres du Comité sont-ils d'accord.

**Des voix:** D'accord.

Le crédit 5 est adopté.

**Le président:** Monsieur Cullen, vous avez la parole.

**M. Cullen:** Merci, monsieur le président. Monsieur DesRoches, la première année suivant mon élection j'avais plutôt l'impression que la Commission de l'assurance-chômage devrait payer au moins un quart de mon traitement, à cause du nombre de requêtes qui m'ont été adressées et je dois dire que cela a été—grâce à la coopération qu'ont manifestée vos services—cela a été résolu grâce à la nomination d'agents et de services auxiliaires. Je trouve vos données statistiques très intéressantes, et je suis sûr qu'elles sont exactes. Mais afin que vous ayez un pourcentage de 97 ou 98 p. 100 dans certaines régions où vous pourriez

## [Texte]

and I think that from a heavily industrialized area such as I represent, this is probably true. I have done a bit of checking, and it is my information that something between 1,200 and 1,500 cheques a week come into my area, which as I said, is heavily industrialized. If you have a 95 per cent rating there, we are looking at something like 75 complaints or inquiries a week, and given the benefit of the doubt, even cutting that in half, we are looking at about 37 people a week on a five-day week, which still amounts to a fair amount of inquiries.

This seems to me to be persisting, and I would assume that this might be true in other areas. I can see where you could build up your percentage where you have two or three hundred or four hundred claims, but when you have this many, you are bound to have problems such as the fellow who does not fill out his form correctly, or his employer has not put in the contributions. But we have stressed over and over that this is not a welfare program. This is an insurance scheme, and I am thinking of the service, and I am pretty well along the line that Mr. Knowles has, that although it has been cut considerably, it seems to me that there are areas where we might have another look at regions and the transfer of files.

As I said, I am probably biting the hand that is feeding me, but because I have had such fantastic co-operation, it has been my experience that when the individual goes to the agents who help him fill out the form, that is really all they do. They help him fill out the form correctly. When he goes into the satellite office and registers his complaint, the man in charge of that office calls the regional office, or whatever the title is. They check the file out and call back and say the man does not have sufficient contributions.

The local manager then gets in touch with that man and says, you have not got sufficient contributions. He says, what do you mean. I have been working for such and such a dairy for 20 years. So then the manager has to call back to the regional office. They check it out again, and find out that the dairy has not made the contributions, and then we get into this hassle of who goes to the dairy to make sure that the contributions are made.

It seems to me that an individual who pays a premium on an insurance policy has the right to expect that that kind of service would be performed for him. I am wondering if we might not take another look at the regions, because I am quite concerned that in the transition to the magnificent new benefits that we are going to get, we may lose the benefit of it because we do not have the transition. Are you looking at the regions now?

**Mr. DesRoches:** Yes, we will certainly have to relook at the regions in the sense that this trend of going back, if you like, to service of the public, but in a different sense. I think that I would not want to say that offices with extensive records and so on will be necessary all over the place, because I think records are only as useful as they are up to date, and they reveal the information that people require, and I think we will put much more accent on this. But let us say that we are reviewing the reasons—and we will have to, because we are going to have more interviews. So

## [Interprétation]

avoir aux alentours de 95 ou 94, je pense que pour une région très industrialisée telle que celle que je représente, ce serait probablement vrai. J'ai effectué un bon nombre de vérifications et j'ai reçu l'information qu'il y avait environ 1,200 à 1,500 chèques par semaine qui pénétraient dans ma région, qui est comme je l'ai dit, hautement industrialisée. Si vous y établissez un taux de 95 p. 100, nous aurons 75 plaintes ou renseignements par semaine et en étant large, même en divisant par deux, nous aurons environ 37 personnes par semaine, semaine qui ne comprend que cinq jours, ce qui est déjà un bon nombre de renseignements.

Il me semble que cette situation persiste, et je veux bien que ce soit vrai dans d'autres régions. J'imagine pourquoi vous avez établi votre pourcentage et pourquoi vous avez 2 ou 3 ou 400 réclamations, mais quand vous en aurez autant, vous êtes destinés à avoir des problèmes tels que pour celui qui ne remplit pas correctement son formulaire, ou si son employeur n'a pas versé ses contributions. Mais nous insistons et nous n'insisterons jamais assez que ce n'est pas un programme de bien-être. C'est un plan d'assurance, et je pense en termes de service, et en cela je suis assez d'accord avec le point de vue de M. Knowles, bien qu'il y ait eu des rabais considérables. Il me semble qu'il y a des domaines où nous pourrions avoir une autre façon d'envisager les régions et les transferts de files.

Comme je l'ai dit, je mords probablement la main qui me nourrit, mais étant donné la coopération absolument extraordinaire que j'ai reçue, mais il me semble que lorsqu'un particulier va voir les agents qui l'aident à remplir un formulaire, c'est en fin de compte tout ce qu'ils font. Ils l'aident à remplir correctement son formulaire. Quand il va dans un bureau annexe et enregistre sa plainte, le préposé de ce bureau appelle le bureau régional. Ils vérifient le formulaire et rappellent la personne et lui disent qu'il n'a pas fait suffisamment de contribution.

Alors le responsable local entre en contact avec cet homme et lui dit: «Vous n'avez pas suffisamment contribué». Celui-ci répond: «Que voulez-vous dire? J'ai travaillé pendant 20 ans pour telle ou telle laiterie.» Alors le responsable doit appeler de nouveau le bureau régional et vérifie de nouveau, et remarque alors que la laiterie n'a pas fait suffisamment de contributions, et alors nous allons commencer à nous disputer pour savoir qui va aller à la laiterie pour s'assurer que les contributions ont été faites.

Il me semble qu'un particulier qui paie une prime d'assurance, a le droit d'attendre que ce genre de service lui soit fourni. Je me demande si nous pourrions voir les choses différemment en ce qui concerne les régions, car je suis assez préoccupé que pendant la transition vers les magnifiques nouveaux bienfaits que nous allons avoir, nous pourrions en perdre le bénéfice parce que nous n'avons pas fait de transition. Allez-vous le faire maintenant?

**M. DesRoches:** Oui, nous allons certainement revoir les régions dans le sens que cela nous ramène en arrière, si vous aimez, pour servir le public, mais dans un sens différent. Je pense que, je ne voudrais pas dire que les bureaux aux dossiers interminables etc. seront nécessairement partout, parce que je pense que les dossiers ne sont simplement utiles que quand ils sont à jour, et quand ils révèlent ce que les gens demandent, et je pense que nous insisterons plus là-dessus. Mais, disons que nous revoyons les raisons, et nous devrons le faire, parce que nous allons



## [Text]

we are forced in that sense into going back and speaking to the people, if you like, by having more interviews.

In addition, what I spoke about earlier of microfilms and greater communications between our centres and our information, we are expanding that to a great extent, and the change in the program itself, of course, will hopefully remove some of the difficulties of communicating between the employer, the employee and ourselves. Under the present system we rely on an extensive regional record, and this is something that has always existed. But I suppose people who do not work in this field are not always aware that this has always existed.

There have always been five large regional centres of the commission where records going back four years or six years, at times, are maintained for each individual worker, and the first try at determining whether an individual is qualified is going to this record, and that means that record must be right up to date. So if the individual has not got his most recent contributions, that whole record may be of no value because there may not be enough contributions. It may have been claimed before.

Under the new system we would rely entirely on an up-to-date record which the man would have to produce at that time, so the onus would be there of the three parties, the employer, us and the employee, or the claimant, of getting this job done as quickly as possible.

• 1220

There is that factor that will be working for us which is not now appreciated because we do now have this communication problem of checking back records, making sure these are up-to-date—"People need 30 weeks in there over the last two years", and so on—without going into all the details. This is a drawback which would be removed. It will put more onus on the employer and the employee. What we are experimenting with now are means of closing that gap, and ourselves going to the employer, as the Minister has stated, and checking back and getting these records out. The new system will depend very much on that in the future.

So, yes, we are reconsidering our office locations—service locations, if you like—and the system should be an improvement, I hope.

**Mr. Cullen:** Thank you. I think frankly, as I have said, that what you have done in my area has been fantastic, but when I go back, members of the Labour Council and some employees, in my office on a Saturday morning, are still coming in and saying they are being inundated with complaints. Some of them, of course, thought that they would be getting their cheque at the end of the second week and do not understand it, and I am quite prepared, as a member, to go over that and explain it to them.

**Mr. DesRoches:** Could I just make a point?

**Mr. Cullen:** Yes.

**Mr. DesRoches:** I did not deal with your statistics earlier and I do not want to get into a statistical war here. I think our figures are right, in terms of delays, but that does not mean that people are not going to have inquiries. It is one of the facts of life that we pay every two weeks and the conditions change every two weeks, which is perhaps more difficult than even a payroll job which changes but does not change all that much. Our payments can change every two weeks and we cannot guarantee that this will go back on the very same day, unlike the family allowance

## [Interpretation]

avoir beaucoup plus d'entrevues. C'est pourquoi nous sommes obligés de revenir en arrière et de parler aux gens, si vous voulez, avec beaucoup, plus d'entrevues.

De plus, au sujet de ce que je disais plus tôt à propos de microfilms et de plus grande communication entre nos centres et nos informateurs, nous nous développons à une grande échelle, et le changement du programme lui-même, bien sûr, heureusement éliminera plusieurs des difficultés de communication entre l'employeur, l'employé et nous-mêmes. Sous le présent système nous utilisons des dossiers régionaux très importants, et c'est une chose qui a toujours existé. Mais je suppose que les gens qui ne travaillent pas dans ce domaine, ne savent pas toujours que ça a toujours existé.

Il y a toujours eu cinq grands centres régionaux de la Commission où les dossiers reviennent quatre ou six ans, parfois, qui sont conservés pour chaque travailleur individuel et le premier aspect de savoir si un particulier est qualifié est d'aller voir son dossier, ce qui signifie que le dossier doit être à jour. Ainsi, si le particulier n'a pas versé ses contributions les plus récentes, tout le dossier peut être non-valable parce qu'il n'y a pas assez de contributions. On a pu le réclamer auparavant.

Avec le nouveau système, nous nous basons entièrement sur un dossier à jour que l'intéressé n'aurait pas produit à temps; ainsi la charge d'accomplir ce travail aussi vite que

possible sera partagée par les trois parties, l'employeur, nous et l'employé ou le réclamant.

Il y a ce facteur qui nous favorisera et dont nous ne nous rendons pas encore compte, parce que nous avons actuellement ce problème de communication que pose la nouvelle vérification des registres, pour s'assurer qu'ils sont à jour. «On a eu besoin de 30 semaines au cours des deux dernières années» et ainsi de suite sans entrer dans les détails. C'est une défaite qui pourrait être annulée. Ce sera d'autres obligations qui incomberont à l'employeur et à l'employé. A l'heure actuelle, nous étudions des manières de combler cette lacune, de traiter avec l'employeur (comme le ministre l'a déclaré), de vérifier et d'obtenir ces registres. A l'avenir, le nouveau système dépendra beaucoup de cette formule.

Où, nous reconsidérons l'emplacement de nos services, et le système devrait constituer une amélioration, j'espère.

**Mr. Cullen:** Merci. Je crois sincèrement, comme je l'ai dit, que vous avez fait un excellent travail dans ma région; mais lorsque je retourne à mon bureau le samedi matin, des membres du Conseil du travail et quelques employés continuent de se présenter et à dire qu'ils sont inondés de plaintes. Certains d'entre eux, bien entendu, pensaient recevoir leur chèque à la fin de la deuxième semaine et ne le comprennent pas et je suis tout à fait prêt, en tant que membre, à y aller leur expliquer.

**Mr. DesRoches:** Pourrais-je poser une question?

**Mr. Cullen:** Oui.

**Mr. DesRoches:** Je n'ai pas étudié les données statistiques que vous avez fournies plus tôt, et je ne veux pas soulever une controverse à ce sujet. Je pense que nos chiffres sont exacts quant aux délais, ce qui ne signifie pas que les prestataires ne feront pas l'objet d'enquêtes. Il est reconnu que les prestations sont versées à toutes les deux semaines et que les conditions changent toutes les deux semaines, ce qui est peut-être plus difficile qu'une liste de paie qui est modifiée mais pas tant que cela. Les versements peuvent changer toutes les deux semaines et nous ne pouvons

## [Texte]

where people can say that on the twenty-first day of the month, their cheque is in the mailbox.

If we could do that then I think we would remove a lot of inquiries. A lot of inquiries come in because people are just anxious, even when one day goes by. The cheques are not put in the mailbox the right day—perhaps there is a storm, and there have been a lot of storms this winter, and either we have had to close the office or something else has happened. But three or four weeks later, this has severe repercussions on the service.

These are inquiries as opposed to late cases, and I will not deny that there are a lot of these; and these have been growing in leaps and bounds.

**Mr. Cullen:** Again, your statistics bear out that, under the plan, you are providing top service to 97 or 98 per cent of the people. I suppose that it is a politician's position that, as you said, these other fellows are those making the noise and these are the people that we are seeing, those who do not qualify or who are a day late. I can handle that sort of thing.

Thank you, Mr. DesRoches.

**The Chairman:** Mr. Whelan, do you have some questions?

**Mr. Whelan:** I do, but about another topic, Mr. Chairman. I just wanted to ask one or two questions on either the Minister's or Mr. DesRoches' statement. I cannot see the page number here; it did not photostat very well. I think it is the third or fourth page where it says:

The honourable members will be pleased to learn, if they did not know already, that the computer system of payment installed in Quebec and Ontario was extended during the past year to the other three regions and computer installations were established in Winnipeg, Vancouver and Moncton.

My question is, how big an area does the computer system serve in Moncton? How many people?

**Mr. DesRoches:** It would probably be a little less than a million workers.

**Mr. Whelan:** Would that serve all the Maritime Provinces?

**Mr. DesRoches:** Geographically, it covers all four Maritime Provinces.

**Mr. Whelan:** Newfoundland too?

**Mr. DesRoches:** Yes.

**Mr. Whelan:** You have located it in Moncton, a fairly large city in the Maritimes. Why did not pick some place like Burton, outside of Fredericton, or some place like that? I am making a comparison with why we picked Belleville in Ontario instead of, say, London, Ontario, and one in Northern Ontario at Sudbury, say, and not one, probably in Ottawa, that would serve eastern Ontario.

• 1225

**Mr. DesRoches:** Well, computers are rather expensive. I do not want to say that we should not have computers all over the place. Looking to the future, we will have these computers linked to the offices in a matter of a few years, but at this stage the technology is not there and we have to locate these records at some point.

## [Interprétation]

garantir que cela sera retourné le même jour, contrairement aux allocations familiales que les bénéficiaires reçoivent le vingt-et-unième jour de chaque mois.

Si nous pouvions procéder ainsi je pense que nous pourrions éliminer beaucoup d'enquêtes. Beaucoup de plaintes sont formulées, parce que les gens sont dans l'incertitude même lorsqu'il n'y a qu'un seul jour d'écoulé. Les chèques ne sont pas parvenus à leur bénéficiaire le jour prévu, peut-être y a-t-il une tempête, et il y en a eu beaucoup cet hiver, ou il a fallu fermer le bureau ou quelque chose d'autre s'est produit. Mais 3 ou 4 semaines plus tard, cette situation entraîne de graves conséquences au service.

Ce sont des enquêtes par opposition aux cas de retard, et je n'irai pas qu'il y en a beaucoup; elles ont augmenté par bonds et par sauts.

**M. Cullen:** Encore une fois, vos statistiques montrent que, en vertu de ce programme, vous fournissez un excellent service à 97 ou 98 p. 100 de la population. Je suppose que c'est l'opinion d'un homme politique que, comme vous l'avez dit, les autres sont ceux qui protestent et ceux-ci sont les gens que nous voyons, ceux qui ne sont pas admissibles ou qui sont une journée en retard. Je peux traiter de ce genre de cas.

Merci, monsieur DesRoches.

**Le président:** Monsieur Whelan, avez-vous des questions?

**M. Whelan:** J'en ai, mais au sujet d'un autre problème, monsieur le président. Je n'aurais qu'une ou deux questions à poser portant sur la déclaration du ministre ou sur celle de M. Desroches. Je ne peux voir le numéro de la page ici; il n'a pas été très bien reproduit. Je pense que c'est la page 3 ou 4, où l'on dit:

Les députés apprendront avec plaisir, si ce n'est déjà fait, que le système électronique pour le versement des prestations a été installé au Québec et en Ontario. Au cours de l'année dernière, d'autres systèmes semblables ont été installés à Winnipeg, Vancouver et à Moncton.

Ma question est la suivante: combien de personnes desservent l'ordinateur installé à Moncton?

**M. DesRoches:** Probablement moins d'un million de travailleurs.

**M. Whelan:** Cet ordinateur desservirait-il toutes les provinces Maritimes?

**M. DesRoches:** Géographiquement, il couvre les quatre provinces maritimes.

**M. Whelan:** Y compris Terre-Neuve?

**M. DesRoches:** Oui.

**M. Whelan:** Vous l'avez installé à Moncton, une ville assez importante des Maritimes. Pourquoi n'avez-vous pas choisi un endroit comme Burton, à l'extérieur de Fredericton, ou un autre endroit semblable? J'établis une comparaison entre la raison qui a motivé le choix de Belleville en Ontario au lieu de London, Ontario, et un autre dans le nord de l'Ontario, à Sudbury, mettons, au lieu d'Ottawa qui desservirait l'Est de l'Ontario.

**M. DesRoches:** Les ordinateurs coûtent chers. Je ne dis pas qu'il ne devrait pas y avoir partout des ordinateurs. Dans quelques années, les ordinateurs feront partie des bureaux; cependant, présentement, la technique n'en est pas là et nous devons localiser ces dossiers quelque part.



[Text]

**Mr. Whelan:** How many people does a computer serve in Ontario?

**Mr. DesRoches:** It would serve all the workers of Ontario, which would be from two to three million people.

**Mr. Whelan:** Is it the same kind of a computer in Belleville and Moncton?

**Mr. DesRoches:** No. We are getting into the technical size. I think the size is roughly the same but there are some varying features of these machines.

**Mr. Whelan:** What I am getting at is that the workers in the Maritime Provinces—we are pretty near six to one in Ontario—probably would have a six to one better service out of their computer system, if utilized to its fullest. Perhaps the machine would not be working to its fullest. I am only suggesting that you would be serving two million people with each computer whereas in the Maritimes you would be serving one million with one computer.

**Mr. DesRoches:** Whether we have two or three computers, this is not really the problem. If you are aiming your question at delays, enquiries and so on, it is a question of communication, of getting something back and forth within two weeks. That is really the size of the system which we are dealing with. Leaving the initial claim, which has its particular structure, we are dealing with something where somebody has to write to us and we have to do something to it and get it back to within two weeks, including the weekend. So we are subject to the mails and all these other qualifications.

**Mr. Whelan:** I see these others are located—the Minister may want to comment—in Winnipeg, Vancouver and Moncton, all in areas where there are main airports.

**Mr. McNulty:** Do you want it in Toronto?

**Mr. Whelan:** I think possibly out near the Malton airport would be a lot better, or where the new International airport is going to be built, if we can wait that long. But it should be in an area where you are going to have real good communication. I have not any major fault to find with the local office. Every year when we have a high rate of unemployment we always have a meeting. We think we straightened it out the year before in communication with Belleville, but this year much controversy took place on how we were getting these claims into Belleville and it was finally straightened out again. It annoys me to think that it would be put in a place like this.

**Mr. Mackasey:** It annoyed me to put it in Belleville—it is a Tory riding—but we put it there for non-political reasons. We put it there after having weighed all the factors—geography, the suitability of the work force, the opportunities for the children of people transferred to Belleville from Toronto, the turnover in the work force in Toronto and the stability we anticipated in Belleville. We reviewed 15 or 20 different communities in various parts of Ontario—because the computer can be installed almost anywhere.

**Mr. Whelan:** You sound like Marshall McLuhan.

**Mr. Mackasey:** The point is that we have found Belleville to be a very happy experiment. It has been good for the employee who transferred from Toronto to Belleville; they suffered in no way in so far as the normal facilities a family could anticipate or expect; they have good educational facilities; the work force has been very stable; and it has been a boost to the economy of Belleville because of part-time help absorbed from that area.

[Interpretation]

**M. Whelan:** Combien de personnes un ordinateur peut-il servir, en Ontario?

**M. DesRoches:** Un seul peut englober tous les travailleurs de l'Ontario, c'est-à-dire de 2 à 3 millions de personnes.

**M. Whelan:** S'agit-il de ce genre d'ordinateur à Belleville et Moncton?

**M. DesRoches:** Non. Je crois qu'ils sont de la même grosseur, mais ces machines ont des variantes.

**M. Whelan:** L'ordinateur donnerait probablement un meilleur rendement dans les provinces maritimes qu'en Ontario puisqu'il y a 6 personnes en Ontario pour une dans les provinces maritimes. Peut-être l'ordinateur ne donnerait-il pas son plein rendement. Tout ce que je veux dire c'est qu'un ordinateur servirait 2 millions de personnes tandis que dans les maritimes, il n'en servirait qu'un million.

**M. DesRoches:** Le problème n'est pas d'avoir deux ou trois ordinateurs. Si votre question a rapport au délai, aux enquêtes et le reste, il s'agit de communication, de faire parvenir et de recevoir les informations en deux semaines. C'est là l'importance du système dont nous parlons. Si on laisse de côté le problème initial qui a sa propre structure, nous faisons face à une situation où quelqu'un doit nous écrire, nous devons programmer les données que nous recevons et les renvoyer à l'intéressé en deux semaines, y compris les 5 semaines. Le courrier et beaucoup d'autres petits détails entrent donc en cause.

**M. Whelan:** Tous les autres ordinateurs se trouvent à Winnipeg, Vancouver et Moncton ou il y a des aéroports.

**M. McNulty:** Le voulez-vous à Toronto?

**M. Whelan:** Près de l'aéroport Malton serait beaucoup mieux ou près du nouvel aéroport international si nous pouvons attendre. De toute façon, ce devrait être dans un endroit où les communications seront de premier ordre. Je n'ai vraiment rien à reprocher au bureau régional. Tous les ans, quand le taux de chômage est élevé, nous avons une réunion. Nous pensons que nous avons résolu le problème l'année dernière en communiquant avec Belleville; cependant, cette année, on a discuté sur la façon de faire parvenir ces réclamations à Belleville et, finalement, nous avons trouvé une solution. Je n'aimerais pas qu'on l'installe dans un tel endroit.

**M. Mackasey:** Je n'aime pas qu'on l'installe à Belleville, circonscription toride; cependant, les raisons pour lesquelles nous lui avons installé ne sont pas politiques. Nous ne l'avons fait qu'après mûres réflexions; nous avons tenu compte de tous les facteurs: géographie, main-d'œuvre, chance pour enfants dont les parents sont transférés de Toronto à Belleville, fluctuation de la main-d'œuvre à Toronto et stabilité anticipée à Belleville. Nous avons étudié le cas de 15 ou 20 collectivités différentes de diverses régions de l'Ontario parce que l'ordinateur pourrait être installé à peu près n'importe où.

**M. Whelan:** Vous me faites penser à Marshall McLuhan.

**M. Mackasey:** Le cas Belleville s'est avéré une expérience très heureuse. L'employé qui a été transféré de Toronto à Belleville n'a eu à souffrir en aucune façon de ce changement; on n'y donne une bonne éducation; la main-d'œuvre a été très stable; l'économie de Belleville a été favorisée.

La politique n'est pas à l'origine de ce choix. La logique a eu un grand rôle à jouer. Si le choix s'était arrêté sur Toronto, certaines régions de l'Ontario auraient été défa-

## [Texte]

The location, as I say, was not selected for political reasons. The point I am getting at is that there was logic to its location. No matter where we located it, if we left in Toronto, there would have been regions of Ontario that would have suffered from the problem you mention, the legitimate problem of communication, the mail and the rest of it. What we have done in unusual cases, such as Windsor, is to make certain that we do not lose that one valuable day in the week. We use trucks rather than the normal facility. So its location has not been in any way a contribution to the delays. I think we have been able through the use of computers to maximize the efficiency of the operation in so far as the computer is concerned. The two or two and a half per cent, again, are in most cases human error. The only way we can attack this is by not putting more computers and, as Mr. Cullen mentioned, perhaps creating more satellite offices—and certainly the microfilming, which will now personalize the computer to some degree in the sense that we can find out what happened yesterday at the computer centre in various areas.

• 1230

**Mr. Whelan:** I cannot believe, Mr. Minister, that, say, in a rush for extra help in a city like Belleville you could get the qualified people to come in and work as you could, say, in a city like London, Ontario, without bringing them in from someplace else; that there would be that many in a city like Belleville. I know in Windsor you had to hire extra ones to work in that area, that in the university town et cetera you did not have all the difficulty of finding available people. I had just one case the other day. If it were not the effect that it has on the person it would be humorous. The man kept filling out his card and sending it in, but in the first form that he had filled out he made a mistake in the number, so he wrote over the number and when the girl typed it out on the machine in Windsor she mistook that number. For six weeks the computer threw the card out saying "not allowable" so he kept filling out his cards.

**Mr. Mackasey:** This is the human factor that I am talking about.

**Mr. Whelan:** That went on for eight weeks, though.

**Mr. Mackasey:** It does not matter where the local computer is located it would go for 28 weeks until somebody stopped and said, "well, I am doing something wrong", and start doing something right and that is probably what happened at the end of six weeks.

**Mr. Whelan:** Yes, but the human factor. An M.P. and one of the people in Windsor finally made some phone calls and found out the man's right number and they fed it into the machine and he got some back cheques.

**Mr. Mackasey:** It proves that the employees in Windsor are very human, but it does not prove that the computer is in the wrong location.

**Mr. Whelan:** I feel very strongly that the move to Belleville was not a good one and I disagree with you. I think we should consider either setting up more offices in Ontario because of the transportation system, etc., that exists unless we are that optimistic that we are not going to have any unemployment in the future. I do not know if we can be that optimistic; we would like to be that optimistic and maybe we would not need any more of these

## [Interprétation]

vorisées à cause du problème de communication; le courrier et le reste. Dans des cas inhabituels, comme celui de Windsor, nous nous sommes essayés qu'aucun jour de la semaine ne soit perdu. Nous nous sommes servis de camions au lieu du moyen de transport habituel. Je crois que nous avons pu, grâce à l'aide d'ordinateurs, rendre l'opération beaucoup plus efficace dans la mesure où l'ordinateur est en cause. Le 2 août 24 p. 100 sont habituellement des erreurs faites par le personnel. La seule façon de résoudre le problème est d'installer plus d'ordinateurs où, comme M. MacCullen l'a mentionné, créé plus de bureaux satellites et se servir du microfilm qui sera bientôt inséparable de l'ordinateur dans le sens que nous pouvons trouver ce qui s'est produit hier au centre d'ordinateur dans différents domaines.

**M. Whelan:** Je ne peux pas croire, monsieur le ministre, que, disons, dans une hâte pour trouver de l'aide supplémentaire dans une ville comme Belleville, vous pourriez obtenir les gens qualifiés pour venir travailler comme vous le pourriez dans une ville comme London, Ontario, sans les amener de quelque autre place; qu'il y en aurait autant que cela dans une ville comme Belleville. Je sais qu'à Windsor vous avez dû engager des travailleurs supplémentaires pour travailler dans cette région, et que dans une ville universitaire vous n'aviez pas de difficulté à trouver des gens. J'ai eu juste un exemple l'autre jour. S'il n'y avait pas l'effet que cette situation a eu sur la personne, je serais humoristique. L'homme continuait à remplir sa carte et à l'envoyer, mais dans la première formule qu'il avait remplie il avait fait une erreur dans le numéro, si bien que lorsque la dactylo a tapé à la machine à Windsor ce numéro elle s'est trompée. Pendant six semaines, l'ordinateur a rejeté la carte en disant: «pas disponible», aussi il a continué à remplir ses cartes.

**M. Mackasey:** C'est le facteur humain duquel je parle.

**M. Whelan:** Cette situation a duré pendant huit semaines, toutefois.

**M. Mackasey:** Peu importe de savoir où l'ordinateur local se trouve, cette situation durerait pendant 28 semaines jusqu'à ce que quelqu'un s'arrête et déclare qu'il fait une erreur et qu'il commence à bien travailler et c'est probablement ce qui s'est passé au bout de ces six semaines.

**M. Whelan:** Oui, le facteur humain. Un député et l'une des personnes de Windsor finalement ont fait des appels téléphoniques et ont trouvé le numéro exact de l'homme et ils l'ont mis dans la machine et il a obtenu ainsi différents chèques.

**M. Mackasey:** Ce qui prouve que les employés de Windsor sont très humains, mais non que l'ordinateur se trouve à la mauvaise place.

**M. Whelan:** Je pense très fermement que le fait de l'avoir placé à Belleville n'est pas bien et je ne suis pas d'accord avec vous. Je pense que nous devrions considérer l'établissement d'avantage de bureaux en Ontario à cause du système de transport, qui existe, à moins que nous ne soyons très optimistes et que nous pensions que nous n'aurons pas de chômage à l'avenir. Je ne sais pas si nous pouvons être vraiment optimistes à ce point; nous aimerions être ainsi



[Text]

offices. Every year in wintertime when we have this problem, we have the problem of transportation. If the truck meets the train on time in London, the connecting train from Sarnia that goes through, everything is all well and good under the old plan, but if it happens to get into a snowstorm and the train goes out on schedule, which they do sometimes . . .

**Mr. Mackasey:** I wish they were going out anyway at all today. I would even be happy if they left a little late.

**Mr. Whelan:** I had the experience of riding on the train down here a week ago Sunday and I was reading a book written over 100 years ago by a Father of Confederation from Prince Edward Island and he talks about the fast trips that they had from Ottawa to Prescott in less than two hours. We came, I think, from Brockville to Ottawa in three hours in 1971. This was 1866; then all they had was Irishmen putting wood in the coalburner, that old locomotive, to go down there in less than two hours.

So when we use this mode of communication, which is not any better in many instances than it was over 100 years ago, I think there is something wrong and either we should not use it or we should maintain this truck system at all times or have our computers located in the system were there are all modes of communication.

**Mr. Mackasey:** Your representations are heard.

**Mr. Whelan:** Now you have located the others in the big cities, Winnipeg, Moncton, Vancouver but in Ontario we locate ours in Belleville.

**Mr. Mackasey:** I am going to repeat that the location has not been detrimental to the over-all operation in Ontario. It may have had some effect on Windsor, which we rectified by switching to truck rather than the normal mailing process.

Another thing we are thinking of is direct mail to the centre by the people rather than to a local office and then on to Belleville or on to the other points. Fortunately, there are enough improvements in the whole field of transportation and communication that we can take advantage of them. As we pointed out earlier, we can use microfilm 24 hours after the computer has completed its day of work so that each and every office can identify us with a microfilm of what has happened. It will be a welcome innovation when we use it across the system. We are now testing it and trying it and finding that it is quite useful so that in the particular instance of a community where a person inquires about a late cheque, we will be able to refer back to actually what the computer is doing, which was one of the original disadvantages of the computer.

• 1235

**The Chairman:** Mr. Whelan, I will come back to you again if you wish.

**Mr. Whelan:** Yes.

**The Chairman:** I have a couple more names on the first round. Mr. Caccia.

[Interpretation]

optimistes et peut-être que nous n'aurions plus besoin de ces bureaux. Chaque année, en hiver, lorsque nous avons ce problème, nous avons un problème de transport. Si le camion rencontre le train à temps à London, le train de liaison en provenance de Sarnia et qui passe par là, tout est bien en vertu du vieux régime, mais s'il se trouve pris dans une tempête de neige et si le train arrive en retard, ce qui se fait quelquefois . . .

**M. Mackasey:** Je souhaiterais qu'ils marchent même aujourd'hui. Je serais même très heureux s'ils arrivaient un peu en retard.

**M. Whelan:** Je me suis rendu par le train là-bas il y a une semaine, c'était un dimanche, et je lisais un livre écrit il y a plus de 100 ans par un père de la Confédération de l'Ile-du-Prince-Édouard et il parle des voyages rapides qu'il faisait d'Ottawa à Prescott en moins de deux heures. Nous mettons, je pense, de Brockville à Ottawa trois heures en 1971. Ceci était en 1866; et tout ce qu'ils avaient alors était des Irlandais qui alimentaient en bois cette vieille locomotive, pour aller là en moins de deux heures.

Aussi, lorsque nous utilisons ce moyen de communication, qui n'est pas meilleur en de nombreux cas qu'il l'était il y a cent ans, je pense qu'il y a quelque chose qui ne va pas et que, ou bien nous ne devrions pas l'employer ou bien nous devrions maintenir le système de camion en tout temps ou bien placer nos ordinateurs dans le système où il y a tous les moyens de communication.

**M. Mackasey:** Nous avons entendu vos remarques.

**M. Whelan:** Maintenant, vous avez placé les autres dans les grandes villes, à Winnipeg, Moncton, Vancouver mais en Ontario nous plaçons le nôtre à Belleville.

**M. Mackasey:** Je vais encore répéter que cet emplacement n'a pas nui au bon fonctionnement général dans l'Ontario. Il se peut que cette situation ait eu certains effets sur Windsor, que nous avons corrigés en passant à l'emploi du camion plutôt que du processus normal de courrier.

Un autre facteur auquel nous pensons c'est un courrier direct vers le centre par les gens plutôt qu'un bureau local et ensuite continué sur Belleville et ensuite vers d'autres destinations. Heureusement, il y a assez d'améliorations dans le domaine entier du transport et des communications pour que nous puissions en bénéficier. Comme nous l'avons signalé plus tôt, nous pourrions utiliser les microfilms 24 heures après que l'ordinateur a complété son ouvrage de telle façon que chaque bureau peut identifier l'ouvrage accompli par voie de microfilms. Cette innovation sera bien reçue une fois qu'elle sera utilisée à travers le système. Nous sommes en train de le mettre à l'épreuve, et nous trouvons que cette méthode est très utile, car dans le cas, par exemple, d'une communauté où une personne fait

des enquêtes au sujet d'un chèque retardé, nous pourrions vérifier toutes les données de l'ordinateur, et il s'agissait là d'un des premiers désavantages des ordinateurs.

**Le président:** Monsieur Whelan, je vous redonnerai la parole plus tard, si vous le voulez.

**M. Whelan:** Oui.

**Le président:** Il me reste encore deux noms pour le premier tour. Monsieur Caccia.

## [Texte]

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. How many officials are there in the field in Metro Toronto in charge of making calls to spot check employers as to whether they make their contribution to the UIC funds?

**Mr. DesRoches:** I do not have anybody here who could give me the exact information. I would estimate that there would be about 50 people doing audits. I am going by the fact that we have from 200 to 300 auditors across Canada and there could be 50 in the area of Toronto, Hamilton, St. Catharines and that area.

**Mr. Caccia:** Taking only the large metropolitan centres in Canada, any one of them, is Mr. DesRoches satisfied that he has a satisfactory ratio of auditors per employers to perform this kind of spot checks?

**Mr. DesRoches:** Well, it depends on what you are trying to measure. I think if you measure the revenue yield—and we will just talk about this first because the primary role of the auditor, of course, is to ensure the revenue yield. This is why these people were appointed there in the first place. I do not know of any year that the revenues of the Commission—and the auditors are only mopping up after the fact—that the revenues have not brought in 99.95 per cent of the revenue expected from the system. Now, this is not unusual in this type of system. National Revenue would have the same type of record. So the auditors' first job is to do that. In addition, they are there, of course, to assist us in reconstructing records. I think one of their main jobs is in connection with claimants, and if you know the present law, it is such that we cannot pay benefits unless we have knowledge that the contribution has been paid. So this is where the auditor came into the system; he had to verify or reconstruct the contribution. Now in addition we are using him to find out why employers are delinquent or are not remitting these records.

I would say that I am satisfied because it is the type of problem that you cannot anticipate. You have to have somebody who comes in and brings a claim and then you find out if the records are adequate to pay that claim. I know it is not a very satisfactory process but you cannot go and check all employers at all times. You must do it on a cyclical basis and you decide your cycle on the basis of revenue yields and other jobs they have to do. It is a matter first of all, I would think, of education of the employers, and I think we are doing more education than policing. Policing is an action of last resort and it is unfortunate and, as I was explaining earlier, it seems to us that the new system will compel this circuit to be complete. We had this problem in Ottawa not very long ago where the employer was willing to give the records. He had given the record to the wrong person and something happened and it was fouled up in the system. Well, I think this type of situation should not happen in the future because the responsibility would be on the three parties, ourselves and the employer and the employees, rather than in our saying, we have a record somewhere and we will go and test that record first. It will be a closed system and that is what we are hoping will correct that problem. But I think we will always need people to police employers.

## [Interprétation]

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président. Combien de fonctionnaires, y a-t-il dans la région métropolitaine de Toronto qui s'occupent à vérifier si les employeurs contribuent leur part à la Caisse d'assurance-chômage?

**M. DesRoches:** Il n'y a personne ici, qui pourrait me donner une réponse exacte. Je crois qu'il y a environ 50 personnes qui s'occupent de faire des vérifications. Je pars du fait que nous avons de 200 à 300 vérificateurs dans tous les pays et qu'il pourrait y en avoir 50 dans la région de Toronto, Hamilton, et de St-Catherines.

**M. Caccia:** En prenant seulement les grands centres métropolitains au Canada, qu'il s'agisse d'un seul ou de tous, M. DesRoches est-il satisfait de la proportion de vérificateurs comparé au nombre d'employeurs dont on a besoin pour faire ces vérifications sur place.

**M. DesRoches:** Tout dépend de ce qu'on essaie de mesurer. Si vous avez l'intention de mesurer le taux du revenu et nous allons en parler d'abord, parce que le premier rôle du vérificateur est, naturellement, de s'assurer du taux de revenu. C'est pour cette raison que ces gens furent nommés en premier lieu... Je ne connais pas une seule année au cours de laquelle, le revenu de la Commission—les vérificateurs ne font leur travail, qu'une fois que les faits sont établis—n'a rapportés 99.95 p. 100 du revenu auquel on s'attendait de la part du système. Il ne s'agit pas de quelque chose d'exceptionnel dans ce genre de système. Le ministère du Revenu national en ferait autant. Donc, le premier devoir du vérificateur consiste à procéder ainsi. En plus, ils sont là aussi pour nous aider à reconstituer les dossiers. Je pense qu'un de leurs travaux principaux a trait au réclamant, et si vous connaissez la loi actuelle, elle stipule qu'on ne peut pas faire de paiement sans savoir d'abord si les contributions ont été versées. C'est ici, que le vérificateur avait un rôle à jouer dans le système. C'était à lui de vérifier ou de reconstituer la contribution. Maintenant, en plus nous utilisons le vérificateur afin de découvrir pourquoi les employeurs ne versent pas leurs cotisations ou ne remettent pas ces dossiers.

Je suis satisfait car, il s'agit du type de problème que l'on ne peut pas prévoir. Il faut que quelqu'un vienne pour faire une demande et c'est à ce moment-là que vous découvrirez si les dossiers sont en ordre et qui permet ainsi de faire un versement. Je sais qu'il s'agit d'une procédure qui n'est pas très satisfaisante mais il n'est pas possible de vérifier tous les employeurs à tout temps. Il faut le faire de façon cyclique et vous décidez de votre cycle d'après le taux de revenu ainsi que d'autres travaux qu'ils ont à faire. Je pense qu'il s'agit tout d'abord d'une question d'éducation des employeurs, et je pense que nous passons plus de temps à éduquer qu'à mettre de l'ordre dans leurs affaires. Le maintien de l'ordre est quelque chose que nous faisons en tout dernier lieu et malheureusement, comme je l'expliquais plus tôt, il nous semble que le nouveau système obligera ce cycle de se compléter. Il n'y a pas longtemps, nous avions un problème à Ottawa où l'employeur était prêt à céder les dossiers. Cet employeur a donné les dossiers à la mauvaise personne et ensuite quelque chose s'est passé et tout a mal marché dans le système. Je pense que cette sorte de situation ne devrait pas se répéter à l'avenir parce que la responsabilité serait répartie entre trois partis, notamment nous-mêmes et l'employeur ainsi que les employés. Donc, il ne s'agirait plus de dire qu'il existe un dossier quelque part, et que nous le vérifierions d'abord. Ce sera un système étanche et nous espérons que cela corrigera ce problème. Mais je crois que nous aurons toujours besoin de gens pour surveiller les employeurs.



[Text]

**Mr. Caccia:** One final question, Mr. Chairman. Is there any industry that seems to be performing less work than others?

• 1240

**Mr. DesRoches:** I would not want to say that there is an industry, because last year we had problems with manufacturing industries, small manufacturers who close their door at Christmas. This was a particular problem in Windsor, which we did not discuss here. This was one of the problems which occurred. The employers laid off employees before Christmas. Then they closed their plants and offices, and we could not get access to the records.

You get that type of problem. So I would not say that the construction industry—sure, they have more turnover. But I think it is negligence on the part of medium-size and smaller employers, and some large employers as well.

**Mr. Mackasey:** I think, too, Mr. Caccia, that some months ago instructions went out from the department to the regions and to all our men in the field to be even more insistent on better co-operation with new employers in turning over records, reminding them of their obligation. I will not say we have been lax, but in fact we emphasized this.

**The Chairman:** Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Chairman and Mr. Minister, in these cases where these companies fail to send in their records of contribution, how many companies have you charged and fined during the last year?

**Mr. DesRoches:** Unfortunately I do not have the figures here. I had supplied them to the Minister at some date.

**Mr. Mackasey:** I think I mentioned them in the question period at one time. There are over 600 firms in Ontario.

**Mr. Turner (London East):** Do you make them all comply with the law?

**Mr. Mackasey:** Yes. Everybody must comply with the law. The point is that when they do not comply with the law, then the problem, is of course, to find this out. It usually is found out when someone is laid off, and he comes into the unemployment insurance office without proof of his attachment to the work force. Sometimes it is just unawareness on the part of the employee that he should pick up his particular slip. More often the problem stems from the fact that the man may have worked for three or four employers in a period of time and has lost his slips.

This delays the speedy features of the computer and the whole service, because we then have to go back and help that man develop what is called a claim, by helping him to trace back to these employers and find out if, in reality, he was working when he says he was.

**Mr. Turner (London East):** As you know, we have had many problems from London, Ontario. Why should a person who has paid into unemployment insurance for 20 or 25 years, when he gets into difficulties being unemployed, be forced to go on welfare when he has to wait eight or 10 weeks to get his record of contributions? Why can we not have some system where the manager has the ability to write a cheque if the records are all right as far

[Interpretation]

**M. Caccia:** Monsieur le président, je voudrais poser une dernière question. Y a-t-il une industrie qui semble produire moins de travail que les autres?

**M. DesRoches:** Je ne voudrais pas dire qu'il y a une industrie, car, l'an passé, nous avons eu des difficultés avec les industries manufacturières, les petites maisons qui ferment leurs portes à Noël. Ce problème s'est présenté tout particulièrement à Windsor, ce dont nous n'avons pas parlé ici. Ce fut l'un des problèmes qui se sont présentés. Les employeurs ont mis à pied des employés juste avant la Noël. Puis ils ont fermé l'usine et les bureaux, et nous n'avons pas pu voir les dossiers.

Ce genre de problème se présente. De sorte que je ne pourrais pas dire que l'industrie de la construction—bien sûr, le roulement est beaucoup plus élevé. Mais je crois qu'il y a négligence de la part des petits et moyens employeurs, aussi bien que de la part des employeurs importants.

**M. Mackasey:** Je crois également, monsieur Caccia, qu'il y a quelques mois, le ministère a envoyé des directives dans les régions et à tous nos fonctionnaires dans le champ pour qu'ils insistent encore plus en vue d'obtenir une collaboration plus étroite des nouveaux employeurs, leur rappelant leur obligation de soumettre leurs dossiers pour vérification. Je ne dirais pas que nous avons été mous, mais, de fait, nous soulignons ce point.

**Le président:** Monsieur Turner.

**M. Turner (London-East):** Monsieur le président, et monsieur le ministre, dans ces cas où les sociétés n'ont pas fait parvenir leurs dossiers relatifs aux contributions, à combien d'entre elles avez-vous imposé une amende au cours de l'année dernière?

**M. DesRoches:** Malheureusement, je n'ai pas ici de chiffre à ce sujet. Je les ai donnés un jour au ministre.

**M. Mackasey:** Je crois que j'ai donné ces chiffres au cours d'une période de questions. Il s'agit de plus de 600 sociétés en Ontario.

**M. Turner (London-East):** Les obligez-vous toutes à obéir à la Loi?

**M. Mackasey:** Oui. Toutes doivent obéir à la loi. Mais lorsqu'elles ne le font point, il s'agit, bien sûr, d'établir ce fait. On s'en rend compte habituellement lorsque quelqu'un est congédié et qu'il arrive au bureau d'assurance-chômage sans preuve qu'il ait fait partie de l'effectif du travail. Parfois, l'employé a tout simplement oublié de prendre ses papiers. Plus souvent, l'employé a travaillé au cours d'une période donnée pour trois ou quatre employeurs distincts et a perdu ses papiers.

La rapidité de travail de l'ordinateur s'en ressent aussi bien que celle de tout le service parce que, s'il nous faut retourner en arrière et aider l'employé à établir ce qu'on appelle une réclamation, en l'aidant à retracer ses divers employeurs et trouver si, de fait, il travaillait lorsqu'il le prétend.

**M. Turner (London-East):** Comme vous le savez, nous avons eu nombre de problèmes à London, Ontario. Pourquoi celui qui a versé ses contributions d'assurance-chômage pendant 20 ou 25 ans, lorsqu'il éprouve des difficultés à trouver un emploi, doit être forcé de recourir à l'assistance publique parce qu'il doit attendre 8 ou 10 ans pour obtenir le dossier de ses contributions? Pourquoi ne pas avoir un système qui permet au gérant de faire un chèque si les

[Texte]

as he is concerned? Why should the man be forced to go on welfare?

We have had hundreds of cases in London in the last two or three years with these people. The welfare payments are not recoverable. This is causing an excess burden on the city taxpayer. Why can we not eliminate this problem?

**Mr. Mackasey:** I think it will be vastly eliminated with the new plan because of the new method of collections and because of the new method of records which will be pretty well centralized in the Department of Revenue. We will then presume and find out afterward.

But at the present moment, when a man who has been working for 25 years in the work force and who has to go on welfare—it is rather surprising that he would come to the Unemployment Insurance Commission without any record of having worked for 25 years. That would be the only reason why he would not draw unemployment. He would not have any record because he did not bother to pick up a record.

I am not criticizing the individual, but if he did not pick up a record, it is probably because he is unaware of the fact that there are slips available indicating his attachment to that particular company.

**Mr. Turner (London East):** And if his records are kept outside of London, are they kept in Quebec?

**Mr. Mackasey:** What we are doing in these cases, and have been doing in these cases, is prosecuting the companies. As I mentioned, unfortunately, we do not have the specific figures here, but there were over 600 such prosecutions in Ontario last year.

Your point is a valid one, Mr. Turner. As I mentioned some months ago, when we realized this we insisted in internal communications to our employees that they be more vigilant in this area of prosecution against employers.

• 1245

**Mr. Turner (London East):** Mr. Minister, a man gets layed off and he goes out on his own initiative and picks up his own records and takes this down to the unemployment insurance office, places it on the table and says, "Here are my stamps, here is my record", can you tell me why those files, those stamps and those records are lost and he is forced to on welfare?

**Mr. Mackasey:** Yes, I can tell you why it is lost: because someone has made a mistake. There is no use evading that. If the case is as you say, if the stamps are available, if he has been attached for a sufficient period of time to draw unemployment insurance, if everything is in order, he has put it on the desk and then some employee of the Unemployment Insurance Commission picked up that file and something has gone wrong, chances are that somebody inside the Unemployment Insurance Commission has made a mistake. We have never pretended that we do not make mistakes.

However, I was just pointing out to your Chairman that as of March 15 this year, 98.7 per cent of all claims were processed on time in Canada, which is pretty close to perfection.

[Interprétation]

dossiers lui semblent corrects? Pourquoi obliger cet employé à l'assistance publique?

A London, nous avons eu des centaines de cas de ce genre au cours des deux ou trois dernières années. Les versements de l'assistance publique ne sont pas recouvrables. Aussi, le fardeau du contribuable urbain s'en trouve alourdi d'autant. Pourquoi ne pouvons-nous pas supprimer ce problème?

**M. Mackasey:** Je crois qu'il le sera en grande partie par le nouveau régime, en vertu de la nouvelle méthode de perception et du nouveau système de dossiers qui seront centralisés au ministère du Revenu. Dans ces conditions, nous présumerons quitte à établir un peu plus tard ce qui en est.

Mais, en ce moment, lorsqu'un employé qui a travaillé pendant 25 ans et qui doit recourir à l'assistance publique—it est plutôt surprenant qu'il se présente à la Commission d'assurance-chômage sans aucun dossier établissant qu'il a travaillé 25 ans. Ce serait la seule raison pour laquelle il ne pourrait pas toucher de prestation. Il n'aurait pas de dossier présumément parce qu'il n'aurait pas pris la peine d'en exiger.

Je ne critique pas cet employé, mais s'il n'a pas pris la peine de demander son dossier, c'est présumément parce qu'il ignore qu'il existe des documents établissant son attachement à cette société.

**M. Turner (London-East):** Et si son dossier est conservé hors de London, se trouve-t-il à Québec?

**M. Mackasey:** Dans ces cas, nous avons coutume de poursuivre les sociétés. Comme je l'ai dit, nous n'avons malheureusement pas de chiffres précis ici, mais il y a eu 600 poursuites de ce genre intentées en Ontario l'année dernière.

Mais votre remarque est juste, monsieur Turner. Comme je l'ai dit il y a quelques mois, lorsque nous nous sommes rendu compte de cette situation, nous avons insisté dans la correspondance que nous échangeons avec nos fonctionnaires pour qu'ils se montrent plus vigilants dans ce domaine des poursuites intentées contre les employeurs.

**M. Turner (London-East):** Monsieur le ministre, supposons qu'un homme quitte le travail et de sa propre initiative prend tous ses talons et se rend au bureau de l'assurance-chômage place le tout sur la table et dit: «Voici mes timbres, voici ce qu'on me doit», pouvez-vous me dire pourquoi ces dossiers, ces timbres sont perdus et qu'ils doivent bénéficier du bien-être social?

**M. Mackasey:** Je peux vous dire pourquoi: quelqu'un a fait une erreur il n'y a pas lieu de s'en cacher. Si le cas tel que vous le dites se produit et que quelqu'un puisse retirer des prestations d'assurance-chômage, il est très probable qu'un employé du bureau de l'assurance-chômage ait commis une faute. Nous n'avons jamais prétendu ne pas faire d'erreurs.

Cependant, je disais justement au président que le 15 mars de cette année 98.7 pour cent de toutes les réclamations recevaient une réponse en temps normal au Canada, ce qui est bien près de la perfection.



[Text]

**Mr. Turner (London East):** Still, there is this 1.3 per cent; I think it should be 100 per cent.

**Mr. Mackasey:** Yes, but 1.3 per cent, I would say, of all the claims to a great degree have to be attributed to the human factor. The human factor may mean the employer in some cases, the sloppiness of the employee in others, and mistakes inside the Unemployment Insurance Commission. However, I have to say in defense of the staff, that I have reason to be very proud of the people who work in the Unemployment Insurance Commission. They have had a very very busy year, not only because of the rate of unemployment but because of the growing work force, and the need to change our plans. At the same time, as most members know, they have been very courteous and very helpful whenever possible.

**Mr. Turner (London East):** How far are you going back on this "recovering the overpayment"? Are you going back one year, two years or three years?

**Mr. Mackasey:** We can go back farther than that under the present law in the recovery of overpayments.

**Mr. DesRoches:** Do you mean for benefits?

**Mr. Turner (London East):** That is right. I understand from the Labour Council, right now in London, Ontario, you are going back two and three, and possibly four years to recover overpayment. This is a shock to an employee who is faced with paying maybe a couple of hundred dollars that he had not realized he owed.

**Mr. DesRoches:** It depends on whether or not it is fraudulent.

**Mr. Mackasey:** You know, Mr. Turner, the shock works both ways.

**Mr. Turner (London East):** Of course.

**Mr. Mackasey:** If the person succeeded the first time round in abusing the fund or defrauding the fund, which is actually the fund made up by his fellow employees and employers of this country, of \$300, \$400 or \$500, he can hardly be shocked. He is probably amazed. That is a better way of expressing it. The next time round we had been waiting for him and we recovered the money at that time. He is lucky we did not pursue him more vigorously in between times.

**Mr. Turner (London East):** Can you tell me why you are searching for an overpayment at the same time the man gets a letter stating that his claim is going to be re-established, all in the same month?

**Mr. Mackasey:** Yes, there is nothing in the law stating that simply because three or four years ago he was overpaid that we are going to be so stringent and tyrannical that we are not going to allow the man ever again to draw unemployment insurance. However, we still have an obligation to establish his claim. Once having established his claim we also have a responsibility to recover the money that was overpaid to that individual one, two, or three years ago.

**Mr. Turner (London East):** If there is a strike called at a plant and some of the members do not want it, they do not belong to the union and do not want to go on strike, but they are forced out, are they eligible for unemployment insurance?

[Interpretation]

**Mr. Turner (London East):** Il y a encore 1.3 pour cent d'erreur. Ce devrait être la perfection.

**Mr. Mackasey:** Il faut attribuer ce 1.3 pour cent d'erreur au facteur humain. Le facteur humain peut vouloir dire l'employeur dans certains cas, l'erreur de l'employé en d'autres cas ou encore de la Commission de l'assurance-chômage. Cependant, je dois dire pour la défense du personnel que j'ai des raisons d'être très fier des employés de la Commission de l'assurance-chômage. Ils ont été très occupés cette année, non seulement à cause du nombre de chômeurs mais aussi à cause de l'augmentation de la force ouvrière, et le besoin de changer nos plans. En même temps, comme tous les députés le savent, ils ont été très courtois et très utiles.

**Mr. Turner (London East):** Jusqu'où irez-vous «le remboursement du paiement en trop»? Retournerez-vous un an, deux ans ou trois ans en arrière?

**Mr. Mackasey:** Nous pouvons aller encore plus loin en vertu de la loi présente concernant le remboursement du paiement en trop.

**Mr. DesRoches:** Parlez-vous des bénéfices?

**Mr. Turner (London East):** C'est exact. Si je comprends bien d'après ce que dit le conseil du travail et maintenant à London Ontario, vous allez revenir en arrière de deux ou trois ans et peut-être quatre ans pour le remboursement du paiement en trop. C'est difficile pour un employé qui doit rembourser probablement \$200. et qui n'a pas réalisé qu'il le devait.

**Mr. DesRoches:** Il s'agit de savoir si ce fut une façon frauduleuse ou non.

**Mr. Mackasey:** Vous savez, monsieur Turner, la surprise est grande des deux côtés.

**Mr. Turner (London East):** C'est certain.

**Mr. Mackasey:** Si la personne réussit la première fois à soutirer en trop du fonds, et que ce fonds est justement créé à ses collègues et les employeurs de ce pays, il n'a pas à être surpris d'avoir à déboursier \$300., \$400. ou \$500. La fois suivante nous l'attendons et nous récupérons l'argent. Il est chanceux que l'on ait pas poursuivi plus vigoureusement entre ces deux fois.

**Mr. Turner (London East):** Pourriez-vous me dire pourquoi vous cherchez des remboursements de paiements en trop au même moment qu'un homme reçoit une lettre lui disant que sa requête sera réétablie et ce dans le même mois?

**Mr. Mackasey:** Il n'y a rien dans la loi qui dit que simplement parce qu'il y a trois ou quatre ans il a été payé en trop, que nous allons à ce moment là être assez tyranniques pour ne pas lui permettre de retirer de l'assurance-chômage à nouveau. Cependant, nous avons l'obligation d'établir sa requête. En plus de l'avoir établie, nous devons récupérer l'argent qui a été payé en trop à cette personne depuis deux ou trois ans.

**Mr. Turner (London East):** S'il y a une grève à une usine et que quelques membres ne la veulent pas, ils n'appartiennent pas au syndicat et ne veulent pas faire la grève mais ils y sont forcés; peuvent-ils se qualifier pour l'assurance-chômage?

**[Texte]**

**Mr. Mackasey:** You will appreciate that we do not finance strikes because the fund is not only of employee contributions but of employers as well. The general rule is that whether you are in a union or not, if you stand to benefit materially from that strike then you are ineligible for unemployment insurance benefits.

**Mr. Turner (London East):** Can they use the argument that they are locked out?

**Mr. Mackasey:** If they are locked out it is the same as going on strike. They can only be locked out through legal process. If they are locked out they cannot draw unemployment insurance. You can hardly expect the employer to be equal, in the case of a labour dispute, with a group of people who are financed from the unemployment insurance fund. There is not much sacrifice in going on strike for your principles if at the same time you are drawing unemployment insurance.

**Mr. Turner (London East):** Let us go one step further. In the event that there is a strike in a plant and the union has no strike fund when they go on strike, and the owner of the plant says: there are 113 employees on strike, I will take back 13; the rest can look for a job someplace else. Now this plant is operating. When is that strike over? We have 100 people. Can they get unemployment insurance or not?

• 1250

**Mr. Mackasey:** We make an evaluation when the strike begins, and when the strike is over we take into consideration the productivity and the volume done by that company. If, for instance, there are slow-downs resulting in layoffs, harassment by the workers in anticipation of a strike or a slowdown on the job, these men do not draw unemployment insurance benefits if it can be shown before the strike that there is a slowdown, a harassment, or anticipation or things of this nature, and the employer is forced to lay off people as the result of this lack of productivity.

Conversely, when a company that has been struck can show that the results of the strike are no longer obvious economically in that they have regained a substantial portion of their productivity, then we consider the strike over and we start paying unemployment insurance benefits.

**Mr. Turner (London East):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Alexander.

**Mr. Alexander:** I thought the point that Mr. Turner brought up was very, very interesting. Would you explain that again, Mr. Minister? If you have 113 people who go out on strike and then hire 13, it does not make too much sense. I think you see the problem with which I am faced. At that time let us say that the manufacturer or the industrialist says,—well I can carry on and the rest of you guys are out of work.

**Mr. Mackasey:** We consider them still on strike, Mr. Alexander. If the ratio were the other way—they rehired 100 and there were 13 still out—we could say for all intents and purposes he has resumed his normal operations and the strike has not been effective.

**[Interprétation]**

**M. Mackasey:** Vous appréciez sûrement que nous ne finançons pas les grèves car le fonds ne provient pas seulement des contributions de l'employé mais bien aussi des employeurs. La règle générale veut que vous soyez syndiqué ou non si vous pouvez bénéficier matériellement de cette grève, vous n'êtes pas éligibles aux bénéfices de l'assurance-chômage.

**M. Turner (London East):** Peuvent-ils prétendre qu'ils ont été expulsés?

**M. Mackasey:** S'ils ont été expulsés c'est le même cas que lors d'une grève. Ils peuvent être expulsés que légalement. S'ils sont expulsés, ils ne peuvent pas retirer de prestations. Vous ne pouvez pas demander à l'employeur d'être égal dans un cas de dispute de travail avec un groupe de personnes qui sont financées par l'assurance-chômage. Il n'y a pas beaucoup de sacrifices à aller en grève pour vos principes en même temps que vous retirez des prestations d'assurance-chômage.

**M. Turner (London East):** Allons un peu plus loin. Supposons qu'il y a eu une grève à une usine et que le syndicat n'a pas de fonds de grève et que le propriétaire de l'usine dise: il y a 113 employés en grève, j'en reprends 13; les autres peuvent se chercher un travail ailleurs. Cette usine fonctionne normalement. Quand y-a-t-il fin de la grève? Il y a quand même cent personnes en chômage. Peuvent-ils retirer des prestations d'assurance-chômage?

**M. Mackasey:** Nous faisons une évaluation lorsque commence la grève et lorsqu'elle est terminée nous tenons compte de la productivité et du volume de production de cette entreprise. Si, par exemple, il y a des ralentissements de travail ayant des mises à pied pour résultat, ou des harcassements de la part des travailleurs dans l'anticipation d'une grève, ou le ralentissement du travail, ces hommes ne touchent pas de prestations durant le chômage s'il peut être prouvé avant qu'ait lieu la grève qu'il y a eu ralentissement du travail, harcassement ou des situations de ce genre et que l'employeur est forcé de mettre à pied des travailleurs à cause de ce manque de productivité.

Réciproquement, lorsqu'une entreprise dont les travailleurs ont été en grève peut prouver que les résultats de la grève ne sont plus évidents sur le plan économique dans le fait qu'ils ont rattrapé une partie importante de leur productivité, nous considérons que la grève est terminée et nous commençons à verser des prestations d'assurance-chômage.

**M. Turner (London-Est):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Alexander.

**M. Alexander:** Je pense que le point qu'a soulevé M. Turner était extrêmement intéressant. Pourriez-vous l'expliquer à nouveau, monsieur le Ministre? Si 113 personnes se mettent en grève et que vous en embauchez 13, cette mesure n'a pas beaucoup de sens. Je pense que vous vous rendez compte du problème auquel je me heurte. A ce moment-là disons que le fabricant ou que l'industriel dise, «Je peux poursuivre mes opérations et le reste des travailleurs sont licenciés».

**M. Mackasey:** Nous les considérons comme étant toujours en grève. Si le rapport était différent, s'ils réembauchaient 100 travailleurs et en laissait 13 à pied, nous pourrions dire à toute fin pratique qu'il a repris ses opérations normales et que la grève n'a pas été efficace.



[Text]

**Mr. Alexander:** But what happens with the 13?

**Mr. Mackasey:** They would eventually draw unemployment insurance.

**Mr. Turner (London East):** If he were told there were strike-breakers...

**Mr. Mackasey:** We have to understand that this fund is not the sole contribution of employees or union workers of this country. It is a fund that is made up legally of employer and employee as well, at the present moment, of government contributions. The last thing we want to do with unemployment insurance funds is finance a strike or finance a lock-out. So we are very cautious and very careful to be very neutral in our assessment of a situation and as objective as possible in order to do justice to both employer and employee.

**Mr. Alexander:** Based on the ability to produce. This is a very tricky problem, is it not?

**Mr. Mackasey:** Yes, it is a matter of jurisprudence, it is a matter of judgment and quite often we have these decisions appealed. Sometimes they are reversed. I remember one not too many months ago, which one of the members brought to our attention, where I think 13, 14 people were denied unemployment insurance because in the opinion of the officer in that district they had been laid off as the result of a loss of productivity in that company due to an intentional slowdown in anticipation of a strike. The ruling was appealed and the appeal was won by the men. The men were entitled to unemployment insurance until the plant eventually went on strike at which time they ceased drawing unemployment insurance.

**Mr. Alexander:** Very interesting.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? If there are no further questions I would like on your behalf to thank the Minister and Mr. DesRoches and the officials for coming this morning. There will be no meeting this afternoon. We adjourn until next Tuesday at 11 o'clock for the estimates of the Department of Manpower and Immigration. Thank you very much.

[Interpretation]

**M. Alexander:** Mais que se passe-t-il dans le cas des 13 autres?

**M. Mackasey:** Éventuellement ils toucheront des prestations d'assurance-chômage.

**M. Turner (London-East):** Si on nous dit qu'il y a eu des briseurs de grève...

**M. Mackasey:** Nous devons réaliser que ce ne sont pas seulement les employés et les travailleurs syndiqués canadiens qui contribuent à cette caisse. Il s'agit d'une caisse à laquelle contribuent légalement employeurs et employés et, présentement, le gouvernement également. Nous ne voudrions pas utiliser la caisse d'assurance-chômage pour financer une grève ou une fermeture d'entreprise. Donc, pour évaluer une situation, nous devons être très prudents et impartiaux, aussi objectifs que possible afin de rendre justice aux employeurs et aux employés.

**M. Alexander:** En tenant compte de l'habileté à produire. C'est un problème très délicat, n'est-ce pas?

**M. Mackasey:** Oui, c'est une question de jurisprudence, une question de jugement qu'on fait appel de ces décisions. Quelquefois elles sont annulées. Je me rappelle d'une de ces décisions prononcée il n'y a que quelques mois et que l'un des députés nous a signalée, il s'agit d'un cas où 13 ou 14 personnes avaient été autorisées à toucher des prestations d'assurance-chômage parce que aux yeux du fonctionnaire de ce district, ces travailleurs avaient été mis à pied à la suite d'une perte de productivité dans cette entreprise à cause de ralentissements intentionnels du travail dans l'anticipation d'une grève. Il s'est fait appel de la décision et les travailleurs eurent gain de cause. Ces travailleurs avaient droit à l'assurance-chômage jusqu'à ce que les ouvriers de cette usine se mettent en grève, et à ce moment ils cessèrent de toucher des prestations d'assurance-chômage.

**M. Alexander:** C'est très intéressant.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser, messieurs? Si vous n'en avez pas, je voudrais remercier en votre nom le Ministre et M. DesRoches ainsi que les hauts fonctionnaires d'être venus ici ce matin. Il n'y aura pas de réunion cet après-midi, nous reprendrons nos travaux mardi prochain à onze heures pour étudier les prévisions budgétaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Je vous remercie.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, April 6, 1971

Chairman: Mr. David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 12

Le mardi 6 avril 1971

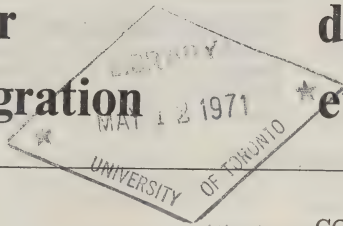
Président: M. David Weatherhead

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

**Labour,  
Manpower  
and Immigration**

**Travail,  
de la Main-d'œuvre  
et de l'Immigration**



RESPECTING:

Estimates 1971-72,  
Department of Manpower and  
Immigration

CONCERNANT:

Le Budget des dépenses 1971-1972,  
Ministère de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration

APPEARING:

The Hon. Otto Lang,  
Minister of Manpower and  
Immigration

COMPARAÎT:

L'hon. Otto Lang,  
ministre de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970-71

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970-1971

STANDING COMMITTEE ON LABOUR  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander  
Badanai  
Brewin  
Caccia  
Cullen

Dionne  
Foster  
Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Gilbert

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL,  
MAIN-D'ŒUVRE ET IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

Messieurs

Muir ( <i>Cape Breton-The Sydneys</i> )	Pringle
Murphy	Ryan
Paproski	Thomas ( <i>Moncton</i> )
Perrault	Turner ( <i>London East</i> )
	Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4) (b).

Mr. Badanai replaced Mr. Borrie on March 30, 1971.

Mr. Brewin replaced Mr. Broadbent on April 5, 1971.

Mr. Gilbert replaced Mr. Knowles (*Winnipeg North  
Centre*) on April 5, 1971.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Badanai remplace M. Borrie le 30 mars 1971.

M. Brewin remplace M. Broadbent le 5 avril 1971.

M. Gilbert remplace M. Knowles (*Winnipeg North  
Centre*) le 5 avril 1971.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, April 6, 1971  
(21)

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 11.20 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Brewin, Caccia, Cullen, Gilbert, Perrault, Paproski, Portelance, Thomas (*Moncton*), Weatherhead, Whelan—(10).

*Also present:* Messrs. O'Connell and Lundrigan, M.P.s.

*Appearing:* The Honourable Otto Lang, Minister of Manpower and Immigration.

*Witnesses: From the Department of Manpower and Immigration:* Messrs. L. E. Couillard, Deputy Minister; R. M. Adams, Assistant Deputy Minister (Immigration); R. J. Grenier, Assistant Deputy Minister (Manpower); J. C. Best, Assistant Deputy Minister (Operations); L. P. McCloskey, Associate Director—Manpower, Operations Division.

The Committee proceeded to the consideration of the Estimates relating to the Department of Manpower and Immigration for the fiscal year ending March 31, 1972.

The Chairman welcomed the Minister and called upon him to introduce the officials of his department. The Minister introduced Mr. Couillard the Deputy Minister, who in turn introduced the other officials.

## On Item 1

Administration—Program Expenditures—\$14,107,000.

The Minister read his prepared statement, who was questioned thereon, assisted by his officials.

The Minister agreed to provide the Committee with the following documents.

1. Policy statement on the admission of refugees.

2. Samples of pamphlets in the Canadian Occupations Series.

There being no further questioning, the Chairman thanked the Minister and the officials for their appearance.

At 12.55 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11.00 o'clock a.m., Tuesday, April 20, 1971.

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 6 avril 1971.  
(21)

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail et de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 11 h 20. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Brewin, Caccia, Cullen, Gilbert, Perrault, Paproski, Portelance, Thomas (*Moncton*), Weatherhead, Whelan—(10).

*Autres députés présents:* MM. O'Connell et Lundrigan.

*Comparent:* L'hon. Otto Lang, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

*Témoins: Du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration:* MM. L. E. Couillard, sous-ministre, R. M. Adams, sous-ministre adjoint (Immigration); R. J. Grenier, sous-ministre adjoint (Main-d'œuvre); J. C. Best, sous-ministre adjoint (Operations); et L. P. McCloskey, directeur associé—Main-d'œuvre, division des opérations.

Le Comité entreprend l'étude des prévisions budgétaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pour l'année financière se terminant le 31 mars 1972.

Le président souhaite la bienvenue au ministre et lui demande de présenter les hauts fonctionnaires de son ministère. Le ministre présente le sous-ministre M. Couillard qui à son tour présente les autres hauts fonctionnaires.

## Poste 1

Administration—dépenses du programme—\$14,107,000.

Le ministre fait lecture d'une déclaration et répond aux questions avec l'aide de ses hauts fonctionnaires.

Le ministre convient de fournir au Comité les documents suivants.

1. Déclaration sur la politique concernant l'admission des réfugiés.

2. Échantillons des brochures des séries des occupations canadiennes.

A la fin de la période de questions, le président remercie le ministre et ses hauts fonctionnaires.

A 12 h 55 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 h du matin le mardi 20 avril 1971.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, April 6, 1971

*[Text]*

• 1114

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are starting today on the Estimates of the Department of Manpower and Immigration, and you will find them in your Blue Book commencing at page 14-2. There are six votes to be discussed and eventually carried under this department.

We are happy to have with us today the Minister for Manpower and Immigration, the Honourable Otto Lang. Before getting to the Minister I might mention that we had originally had scheduled a meeting for this afternoon but that had to be cancelled because the Minister and his officials were all tied up in another meeting elsewhere. But we will be continuing, if it is satisfactory to everyone, with the rest of the discussions on the estimates in this department on April 20 and April 22, after we come back from the Easter recess, with meetings at 11.00 a.m. and 3.30 p.m. on those days. I will be away taking French during that week but my Vice-Chairman Mr. Portelance, will be carrying on at that time.

• 1115

I think without further ado I would like now to call upon the Minister, the Honourable Otto Lang to introduce his officials this morning and to give us an opening statement. Mr. Minister.

**Hon. Otto Lang (Minister of Manpower and Immigration):** Thank you very much, Mr. Chairman. The Deputy Minister of the department, Mr. L. E. Couillard, is with me and I would like to ask him to introduce the other officials who are here with us.

**Mr. L. E. Couillard (Deputy Minister, Department of Manpower and Immigration):** Mr. Chairman, if I may proceed starting on my right: Dr. R. M. Adams, the Assistant Deputy Minister of Immigration; Mr. R. J. Genier, the Assistant Deputy Minister of Manpower; Mr. Cal Best, Assistant Deputy Minister in charge of Operations in Canada; Mr. J. S. Cross, director of the Programs and Procedures Branch in the Immigration Division; Dr. G. N. Perry, Assistant Deputy Minister in charge of our Program Development Service; Mr. R. A. Jenness, Director of Planning and Evaluation Branch in our Program Development Service; Mr. H. H. Morritt, Assistant Director, Manpower Information and Analysis Branch, also in our Program Development Service; Mr. J. L. Manion, Director of our Programs Branch in the Manpower Division of the department; Mr. Gene E. P. Beasley, Director of our Home Services Branch in the Immigration Division—there are others I barely see from here—Mr. S. W. Kaiser, Assistant Deputy Minister of Administration; Mr. G. E. Simmons, Acting Director of our Financial Services; Miss H. M. Tewskey, our Parliamentary Returns Officer; and Mr. L. P. McCloskey, Associate Director, Manpower Operations Division.

Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Lang:** Thank you, Mr. Chairman, I am happy to have this chance to meet the Committee and to answer

**TÉMOIGNAGE***(Enregistrement électronique)*

Le mardi 6 avril 1971

*[Interpretation]*

**Le président:** A l'ordre s'il vous plaît. Messieurs, nous entreprenons aujourd'hui l'étude du budget du ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, et vous trouverez ce budget dans le Livre bleu à partir de la page 14-2. Dans le cadre de ce ministère, il s'agit de 6 crédits qui doivent être éventuellement adoptés.

Nous sommes heureux d'avoir parmi nous aujourd'hui le ministre de la main-d'œuvre et de l'immigration, l'honorable Otto Lang. Avant de passer la parole au ministre, j'aimerais mentionner qu'à l'origine nous avions prévu une séance pour cet après-midi, mais qu'on a dû l'annuler car le ministre et ses fonctionnaires devaient se rendre à une autre réunion. Cependant nous poursuivrons nos travaux, si cela satisfait tout le monde, au sujet du budget de ce ministère le 20 et le 22 avril après les vacances de Pâques. Ces séances auront lieu à 11 h du matin et à 3 h 30 de l'après-midi ces jours-là. Je serais absent pour suivre des cours cette semaine-là mais le vice-président, M. Portelance, assurera l'intérim.

Sans en ajouter davantage, je pense que je peux maintenant inviter le ministre, l'honorable Otto Lang à nous présenter les fonctionnaires qui l'accompagnent ce matin et à nous communiquer sa déclaration préliminaire. Monsieur le ministre.

**L'hon. Otto Lang (Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Le sous-ministre du ministère, M. L. E. Couillard, m'accompagne et j'aimerais lui demander de présenter les autres représentants de ce ministère.

**M. L. E. Couillard (sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Monsieur le président, je commencerais en partant de la droite: M. R. M. Adams, sous-ministre adjoint de l'Immigration; M. R. J. Grenier, sous-ministre adjoint de la Main-d'œuvre; M. Cal Best, sous-ministre adjoint, chargé des opérations au Canada; M. J. S. Cross, directeur des programmes et des procédures de la division de l'Immigration; M. G. N. Perry, sous-ministre adjoint chargé du Service d'établissements des programmes; M. R. A. Jenness, directeur de la planification et de l'évaluation du Service d'établissement des programmes; M. H. H. Morritt, directeur adjoint de l'analyse du marché du travail, relevant aussi du Service d'établissement des programmes; M. J. L. Manion, directeur des programmes de la Division de la main-d'œuvre du ministère; M. E. P. Beasley, directeur des services intérieurs de la Division de l'immigration—il y en a d'autres que j'ai du mal à voir d'ici—M. S. W. Kaiser, sous-ministre adjoint, administration; M. G. E. Simmons, directeur suppléant des services financiers; M<sup>lle</sup> H. M. Tuskey, agent des documents parlementaires; et M. L. P. McCloskey, chef des opérations de main-d'œuvre.

Merci, monsieur le président.

**M. Lang:** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir cette occasion de rencontrer

## [Texte]

any questions members may have. However, before going to questions I would like to outline briefly the objectives of the department and describe the programs and activities we are engaging in. It may be helpful to you if I repeat the objectives and goals of the department relating to the development utilization of Manpower as they are presented in the Estimates for the Fiscal Year ending March 31, 1972.

The main objective of the department is to further the economic growth of Canada by endeavouring to ensure that the supply of manpower matches the demand qualitatively, quantitatively and geographically. This involves five main goals: (a) to help individuals select and obtain productive and personally satisfactory employment through efficient counselling in Canada Manpower Centres; (b) to increase the level of skill of the labour force through adult occupational training thereby providing needed skills for industry and raising productivity; (c) to facilitate the adjustment of labour market demand and supply by helping workers relocate to the nearest areas where suitable, more productive employment exists; (d) to help members of the labour force and employers adapt to technological and other changes, and (e) to help reduce fluctuations in employment and shorten the period of unemployment.

The Department of Manpower and Immigration matches workers to jobs through a variety of co-ordinated placement programs. As a result of higher unemployment rates in 1970, the number of placements affected declined. However, the level of counselling activities has grown considerably for the same reason. Service to these clients was offered through Canada Manpower Centres. The demand for this service in 1970-71 was as follows with the anticipated 1971-72 levels slightly larger in most cases.

The client registrations in 1970-71 were 3,780,000 and expected to be 3,880,000 next year; job vacancies, 858,000, expected to be 884,000 next year; the placement of workers (excluding casual jobs for six working days or less) 642,000, with 664,000 expected to be placed next year.

## • 1120

Special placement programs have been in effect to meet the particular needs of special groups. These programs are the Agricultural Manpower Program, Public Service Recruitment, Civilian Employment Assistance Program, Student Summer Employment Program, the Foreign Youth Movement, "Operation Retrieval" and Immigrant Settlement.

In the Agricultural Manpower Program, we were faced with the fact of a farm population of around 2 million, approximately 400,000 farms and 500,000 farm workers. So agriculture remains an important and complex sector of Canadian industry. This department provides the necessary services to meet the highly seasonal manpower needs of farmers through the Agricultural Manpower Program.

Programs are developed with provincial departments of agriculture on a shared-cost basis. Activities under the Agreements include recruitment and movement of work-

## [Interprétation]

votre comité et de répondre aux questions que les députés auraient à poser. J'aimerais cependant, au préalable, vous donner une vue d'ensemble des objectifs de mon Ministère et vous décrire les programmes et les travaux que nous avons entrepris. Il serait peut-être bon que je répète ici les buts et les objectifs du ministère en matière de perfectionnement et d'utilisation de la main-d'œuvre, buts que nous avons définis dans nos prévisions de l'année financière se terminant le 31 mars 1972.

Le but principal du ministère est de favoriser la croissance économique du Canada en faisant en sorte que l'apport en main-d'œuvre corresponde à la demande, sur le plan qualité, quantité et répartition géographique. A cette fin, nous avons cinq objectifs principaux: (a) Aider les individus à choisir et à obtenir un emploi productif et satisfaisant, grâce à un bon service de conseil professionnel dans les Centres de main-d'œuvre du Canada; (b) Relever le niveau de compétence de la population active par la formation professionnelle des adultes et fournir ainsi les compétences nécessaires à l'industrie et à une productivité croissante; (c) Aider à équilibrer demande et offre de main-d'œuvre en aidant les travailleurs à déménager dans les régions les plus rapprochées où ils peuvent trouver des emplois plus productifs convenables; (d) Aider la population active et les employeurs à s'adapter aux changements technologiques et autres; (e) Aider à réduire les fluctuations de l'emploi et à diminuer la durée du chômage.

Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration dispose de plusieurs programmes coordonnés de placement pour essayer de trouver un travailleur pour chaque emploi et un emploi pour chaque travailleur. A cause des taux de chômage élevés de 1970, le nombre des placements a baissé.

Par contre, et pour la même raison, l'activité de nos services de conseil a augmenté considérablement. Ces services ont été offerts aux clients par nos Centres de main-d'œuvre du Canada et voici, pour 1970-1971, un aperçu des activités de ces services (des augmentations prévues pour 1971-1972):

Inscriptions de clients: 3,780,000 (3,888,000); emplois vacants: 858,000 (884,000); placements de travailleurs (sans compter les emplois occasionnels de six jours ou moins): 642,000 (664,000).

Il y a des programmes spéciaux pour répondre aux besoins spéciaux de certains groupes. Voici les titres de ces programmes spéciaux: Programme de la main-d'œuvre agricole, Recrutement pour la fonction publique, Programme d'aide au placement, Programme d'emploi d'été des étudiants, Mouvement de jeunes étrangers, Opération Rappel et Établissement des immigrants.

Avec une population agricole de près de 2 millions de personnes, environ 400,000 fermes et 500,000 travailleurs agricoles, l'agriculture demeure un secteur important et complexe de l'industrie canadienne. Notre ministère a recours à son programme de la main-d'œuvre agricole pour répondre aux besoins très saisonniers de travailleurs agricoles.

Des programmes a frais partagés sont élaborés de concert avec les ministères provinciaux de l'Agriculture. Les activités couvertes par ces accords comprennent le recrutement et la promotion d'améliorations aux conditions de



*[Text]*

ers; assessment of training needs; research and promotion of improvements in working and living conditions. In 1971, approximately 66,000 workers are expected to be placed in employment.

The Caribbean Seasonal Workers Program involves in 1971 1,200 Caribbean workers coming to Canada for seasonal employment in fruit and vegetable harvesting in Ontario. The heaviest demand period is September and October when a student work force is no longer available.

Under Canada-U.S. Agricultural Manpower Programs, we provide for exchange of agricultural labour between Canada and the United States. We would expect some 500 skilled tobacco workers from the U.S.A. to come to Ontario and about 1,100 harvest workers to assist in the potato harvest in Maine.

Under the terms of the Public Service Employment Act, federal government departments were authorized to recruit employees directly, using this department as their agent. In the first phase of this work, we undertook the responsibility for recruitment, screening and referral of workers in the Operational Category. During the period April, 1969, to August, 1970 inclusive, approximately 24,600 clients were registered, 16,000 were referred and 5,400 placed in employment. Commencing September 1, 1970, we undertook the added responsibility for recruitment, screening and referral of workers in the Administrative Support Category for all regions except the national capital area. During the period September, 1970, to February, 1971 inclusive, approximately 70,300 were registered, 41,600 were referred and 22,000 were placed in employment in both categories.

The Civilian Employment Assistance Program is carried out jointly with the Department of National Defence. Its purpose is to provide comprehensive counselling services to members of the Armed Forces reaching compulsory retirement age and preparing to enter civilian employment. In some cases, clients of this program begin receiving counselling services two years before their retirement.

The Student Summer Employment Program—A recurring demand on the department's resources is the vast influx of students to the labour force between April and September each year. Of prime concern is the increasing number of post-secondary students seeking work or other worthwhile activities. In 1970, it is estimated that 396,000 post-secondary students sought work and that 351,000 or 89 per cent of these found employment. In 1971, it is expected that approximately 990,000 secondary and post-secondary students will be seeking work. Cabinet has already approved an expanded Student Summer Employment Program which should provide work and worthwhile activities for a large portion of the student population.

Youth Services—A major emphasis of departmental activities is the continuing needs of youth entering and already in the labour force.

*[Interpretation]*

vie et de travail. En 1971, quelque 66,000 travailleurs devraient être ainsi placés en emploi.

Dans le cadre du programme des travailleurs saisonniers des Antilles, on compte qu'en 1971, environ 1,200 travailleurs antillais viendront travailler au Canada pour le temps de la récolte des fruits et des légumes en Ontario. La demande est la plus forte en septembre et en octobre, au moment où les étudiants sont retournés aux études.

Le programme canado-américain de main-d'œuvre agricole permet l'échange de travailleurs agricoles entre le Canada et les États-Unis. Nous prévoyons qu'environ 500 travailleurs spécialisés du tabac viendront des États-Unis pour travailler en Ontario et qu'environ 1,000 travailleurs canadiens iront faire la récolte des pommes de terre dans le Maine.

En vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, les ministères du gouvernement fédéral sont autorisés à recruter directement leurs employés en passant par notre ministère. Dans un premier temps, nous avons assumé la responsabilité du recrutement, de la sélection et de la présentation des travailleurs de la Catégorie de l'exploitation. Entre avril 1969 et août 1970 inclusive, environ 24,600 clients ont été inscrits, 16,000 mis en contact avec un employeur et 5,400 placés en emploi. À partir de septembre 1970, nous avons assumé en outre la responsabilité de recruter, sélectionner et présenter les travailleurs de la Catégorie du soutien administratif pour toutes les régions, à l'exception de la région de la Capitale nationale. Entre septembre 1970 et février 1971 inclusive, 70,300 clients ont été inscrits, 41,600 mis en contact avec un employeur et 22,000 placés en emploi pour les deux catégories.

Le programme d'aide au placement est un programme conjoint de notre ministère et de la Défense nationale. Il consiste à offrir des services complets de conseil et d'orientation aux militaires qui atteignent l'âge de la retraite obligatoire et qui se préparent à occuper un emploi civil. Dans certains cas, ces clients reçoivent nos services de conseil deux ans avant leur retraite.

Le programme d'emploi d'été des étudiants—L'arrivée massive des étudiants sur le marché du travail entre avril et septembre taxe lourdement chaque année les ressources de notre ministère. Nous songeons surtout aux étudiants du postsecondaire qui cherchent du travail ou d'autres activités utiles. En 1970, on estime que 396,000 étudiants du postsecondaire ont cherché du travail et que 351,000, soit 89 p. 100, en ont trouvé. En 1971, on prévoit que 990,000 étudiants du postsecondaire et du secondaire chercheront du travail. Le Cabinet a déjà approuvé un Programme élargi d'emploi d'été des étudiants qui devrait nous permettre de trouver du travail et des activités utiles pour une bonne portion de la population étudiante.

Services à la jeunesse—une emphase majeure des activités ministérielles porte sur les besoins continuels des jeunes qui entrent sur le marché du travail ou qui y sont déjà.

In addition to our regular placement service, other departmental programs are designed to assist young workers. This is an area of increasing complexity and

En plus de nos services de placement réguliers, d'autres programmes ministériels sont désignés pour aider des jeunes travailleurs. Voilà un domaine de plus en plus

## [Texte]

sensitivity, not only for youth themselves, but also for manpower planning with regard to labour market requirements of the economy in general. With regard to labour market information, I might mention the following published by the Department: University Career Outlook Community College Career Outlook, Requirements and Average Starting Salaries for University Graduates, Requirements and Average Starting Salaries for Community College Graduates and the Directory of Employers of New University Graduates.

Our services to students are provided by 55 on campus CMCs, which facilitate the recruitment and employment of students and also provide for counselling and information services.

In special services, our efforts to improve services to youth who are experiencing difficulty in entering or adjusting to the world of work will take the form of increasing participation in, and follow-up research on selected pilot, or experimental projects, to test our innovative forms of service. An example of such involvement is the Toronto Rotary Club sponsored Youth Employment Service, Determination of youth employment service needs will also be pursued by direct research and by consultation with experts in the field of youth services, as well as with departmental officials at all levels. Input from results of these efforts will contribute to the continuous improvement of our service.

For the international Student Summer Employment Exchange Program for 1971, we have an international student summer exchange program which will enable some 3,200 Canadian post-secondary students to take summer jobs abroad. To date more than 2,000 students have made application. The jobs are available in ten European countries, Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom. At the same time some 2,500 foreign students will come to Canada for a working holiday. In addition, about 350 young foreign trainees will spend six months to a year working in this country mainly to gain experience in our agricultural methods.

Operation retrieval keeps Canadian students abroad informed about labour market developments and employment opportunities in Canada, and alerts 2,000 employers to the source of highly qualified manpower abroad. Approximately 15,000 Canadians will be studying abroad during the 1971-1972 academic year. Operation retrieval information will reach as many of these students as possible at the beginning of the academic year by direct mail.

Of our programs in support of placement, taking the Canada manpower training program first, the 1971-72 estimates seek an amount of \$322.8 million for the Canada manpower training program. This amount will provide \$165,200,000 for living allowances to be paid to trainees and \$157,600,000 for the purchase of training from the provinces and from private suppliers.

The proposed budget for 1971-72 will be approximately \$32 million greater than the budget for 1970-71. The difference would have been more marked if it not for the additional \$18.5 million provided in 1970-71 for training of the unemployed. The increase of \$32 million will be taken up largely by increased costs of training and allowances. As hon. Members are aware the allowances are

## [Interprétation]

complexe et sensible, non seulement pour les jeunes mais aussi pour la planification de la main-d'œuvre, face aux besoins du marché du travail de l'économie en général. Concernant l'information au sujet du marché du travail, je pourrais mentionner les publications suivantes du Ministère: Université, Perspectives de Carrières; Collège et CEGEP, Perspectives de Carrières; Demande et salaires initiaux moyens, diplômés d'université; Demande et salaires initiaux moyens, diplômés de collège et CEGEP; Annuaire-employeurs des nouveaux diplômés d'universités.

Nous maintiendrons en vigueur les services offerts par nos 55 CMC de campus pour aider au recrutement et à l'emploi des étudiants, grâce à nos services de conseil et d'information.

Services spéciaux—Pour améliorer nos services aux jeunes qui sont aux prises avec des problèmes d'emploi ou d'adaptation au monde du travail, nous participerons davantage à l'élaboration et au contrôle de certains projets pilotes ou expérimentaux visant à tester nos formules modernes de service. Il y a, par exemple, le Youth Employment Service du Rotary Club de Toronto. L'évaluation des besoins d'emploi des jeunes se fera aussi par la recherche directe et par une consultation avec des experts dans le domaine des services aux jeunes et avec des fonctionnaires à tous les niveaux. Les données ainsi recueillies contribueront à améliorer encore nos services.

En ce qui concerne le programme d'échanges internationaux pour l'emploi d'été des étudiants, pour 1971, nous avons élaboré un Programme d'échanges internationaux qui permettra à quelque 3,200 étudiants canadiens du niveau postsecondaire d'aller travailler à l'étranger. Jusqu'ici, plus de 2,000 étudiants ont demandé un emploi. Ces emplois seront offerts dans dix pays européens: Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni. Par ailleurs, 2,500 étudiants étrangers viendront travailler au Canada pendant leurs vacances. En outre, environ 350 jeunes étrangers viendront faire un stage de six à douze mois dans notre pays, surtout pour se familiariser avec nos méthodes agricoles.

L'Opération Rappel tient les étudiants canadiens qui sont à l'étranger au courant de l'évolution du marché du travail et des occasions d'emploi au pays et sensibilise environ 2,000 employeurs à l'existence de la source de main-d'œuvre très qualifiée que constituent ces étudiants. Environ 15,000 Canadiens étudieront à l'étranger pendant l'année scolaire 1971-1972. Les documents de l'Opération Rappel rejoindront le plus grand nombre possible de ces étudiants dès le début de l'année scolaire par courrier direct.

En ce qui concerne les programmes d'appui au placement, les prévisions de 1971-1972 demandent un crédit de 322.8 millions pour le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada. Ce montant comprend 165.2 millions pour le paiement d'allocations aux stagiaires et 157.6 millions pour l'achat de cours de formation auprès des provinces ou de sources privées.

Le budget proposé pour 1971-1972 dépassera d'environ 32 millions celui de 1970-1971. La différence aurait été plus considérable, sans le montant additionnel de 18.5 millions obtenu en 1970-1971 pour la formation des sans-travail. L'augmentation de 32 millions sera absorbée en



## [Text]

adjusted automatically each July 1 to keep pace with the industrial wage index.

The funds sought for 1971-72 will enable the full-time training of an estimated 285,000 adults, an increase of 10,000 over 1970-71. In addition, we would provide part-time training for an estimated 60,000 adults.

Our program objectives in 1971-72 are, with the co-operation of the provinces, to improve the quality of training, and to improve the quality of our services to trainees before, during and after training. We are also working closely with the provinces to develop better methods of forecasting manpower requirements, to ensure that the training provided is as appropriate and effective as possible.

Manpower training remains one of the key economic programs in Canada. Its long-range impact in terms of increased productivity, improved earnings and employability have been clearly established. Unfortunately, at a time of higher unemployment, some of these gains are not immediately realizable. However, it makes good sense to train idle workers during slack periods so that they are ready to take advantage of the employment opportunities which will be emerging.

Under the capital assistance program the government provides contributions to the provinces for the building and equipping of occupational training facilities. The \$75 million we are seeking for 1971-72 will enable the government to pay the provinces the balance of their entitlements as determined by the capital expenditure agreements signed in 1967. By the end of the fiscal year the total federal government contributions under this program will amount to some \$1,146 billion. These funds have been instrumental in making available modern well equipped facilities for the training of both youth and adults in all the provinces, the Yukon and the Northwest Territories.

• 1130

The Federal-Provincial Vocational Rehabilitation Program of Disabled Persons Act provides for equal cost-sharing agreements with the provinces for administration and services necessary to restore handicapped persons to the labour market. All provinces, except Quebec, participate.

Agreements were concluded with the Yukon Territory and the Northwest Territories in February 1971. The agreements which have been extended to March 31, 1972, are at present under review to establish future policies.

The latest figures submitted by the provinces indicate that close to 15,000 persons received rehabilitation counselling or services in 1969-70.

The program is productive, as the estimated aggregate earnings of those restored to employment will approximate \$10 million in their first year of employment, with added gains as employment continues.

Under the Canada Manpower Mobility Program, we have an economic measure to improve the productivity

## [Interpretation]

grande partie par l'augmentation du coût de la formation et des allocations. Comme les députés le savent, les allocations sont rectifiées automatiquement le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année pour s'ajuster à l'indice des salaires industriels.

Les fonds demandés pour 1971-1972 permettront la formation à plein temps d'environ 285,000 adultes, soit 10,000 de plus qu'en 1970-1971. En outre, nous pourrions assurer une formation à temps partiel à environ 60,000 adultes.

En 1971-1972, de concert avec les provinces, nous chercherons à améliorer la qualité de la formation, à améliorer la qualité de nos services aux élèves-adultes, avant, pendant et après la formation. Nous travaillons en collaboration étroite avec les provinces pour mettre au point de meilleures méthodes de provision des besoins en main-d'œuvre, afin que la formation donnée soit aussi appropriée et aussi efficace que possible.

La formation de la main-d'œuvre demeure l'un des programmes économiques les plus importants au Canada. Son impact à longue échéance en terme de productivité accrue, de gains augmentés et d'employabilité plus facile a été clairement démontré. Malheureusement, en temps de chômage élevé, certains de ces avantages ne sont pas réalisables dans l'immédiat. Toutefois, il semble sage de former des travailleurs en chômage pendant les périodes creuses afin qu'ils soient prêts à saisir les occasions d'emploi dès qu'elles se présenteront.

En vertu du programme d'aide à l'équipement, le gouvernement verse des contributions aux provinces pour la construction et l'outillage des installations de formation professionnelle. Les 75 millions que nous demandons pour 1971-1972 permettront au gouvernement de verser aux provinces les sommes qui leur reviennent aux termes des accords sur les dépenses en immobilisations signées en 1967. A la fin de l'année financière, les contributions totales du gouvernement fédéral, dans le cadre de ce programme, auront atteint environ 1,146 millions de dollars. Ces fonds ont contribué énormément à la création d'installations modernes et bien outillées qui servent à former les jeunes et les adultes de toutes les provinces, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

La Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides permet la signature d'accords sur le partage égal des frais avec les provinces pour l'administration et l'organisation des services dont ont besoin les invalides pour se réadapter au marché du travail. Toutes les provinces sauf le Québec y participent.

Des accords ont été conclus avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en février 1971. Les accords qui ont été prolongés jusqu'au 31 mars 1972 sont présentement à l'étude en vue de l'élaboration de nouvelles politiques.

Selon les derniers chiffres soumis par les provinces, près de 15,000 personnes ont reçu des conseils ou des services de réadaptation en 1969-1970.

Ce programme est productif, car on estime que les gains globaux de ceux qui ont pu reprendre un emploi atteindront environ 10 millions de dollars pendant la première année d'emploi, et naturellement, ces gains augmentent par la suite.

**[Texte]**

and the efficient use of the labour force by enabling workers who cannot find employment in their own locality to look for work or to move to employment, or to take training in another locality.

With the 1971-72 budget of \$8,400,000, we expect to relocate 9,800 workers and their dependents to new employment, and enable 10,500 workers to explore employment opportunities in other areas, and provide travel and commuting allowances to 54,600 CMTF trainees.

The Canada Manpower Adjustment Program, the program and its incentives for manpower assessment and mobility was conceived by the government as a measure to help plan employment changes for workers affected or being displaced because of technological or other industrial innovations.

The Canada Manpower Consultative Service administers the provisions of the program. The federal incentives consist of contributions up to a maximum of 50 per cent of the total cost under such plans of manpower adjustment entered into by joint management and labour planning committees in individual companies, to undertake research and the planning to facilitate manpower adjustment.

Since the inception of the program in 1963, a total of 176 Manpower Assessment Incentive Agreements and 59 Manpower Mobility Incentive Agreements have been entered into. Indicative of the greater acceptance of this program and its increasing importance to government, labour and management alike is the fact that of the total 235 agreements, 46 per cent were signed in the fiscal year 1970-71.

Currently there are 87 assessment and 25 mobility cases still in progress. More than 142,000 workers are affected by these existing agreements.

The Canada Manpower Adjustment Program is increasingly accommodating a wide cross-section of Canada's industrial and service community in the evolution of industrial changes. In addition, early notice under layoff legislation in the federal and provincial jurisdictions already enacted, or about to be enacted, will generate even greater utilization of the program, our services to employers.

The purpose of our 380 Canada Manpower Centres is to match workers and jobs. The Department of Manpower and Immigration must have a comprehensive program designed to satisfy the various manpower needs, not only of workers but also of employers. We call this service our Canada Manpower Services to Employers Program.

Services available under this program from Canada Manpower Centres include selection and referral of workers, training-in-industry, domestic and overseas clearance of orders for scarce labour, manpower adjustment assistance to plan for technological and industrial change, the staffing of new or expanded production facilities, services concerning seasonal agricultural labour movements, and the provision of aids to employers including labour market information.

Co-operation of the Department of Manpower and Immigration has certain major responsibilities with respect to federal government policies for regional economic expansion. These responsibilities centre on the provision of resources to develop plans for, and assist in,

**[Interprétation]**

Le programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada est une mesure économique visant à améliorer la productivité et l'utilisation efficace de la population active en permettant aux travailleurs qui n'avaient pas à trouver du travail dans leur localité de se rendre ailleurs pour chercher du travail, occuper un emploi ou suivre des cours de formation.

Grâce au budget de 8.4 millions en 1971-1972, nous comptons faire ainsi déménager 9,800 travailleurs et leur famille vers un nouvel emploi, permettre à 10,500 d'aller prospecter d'autres marchés du travail, et verser des allocations de voyage ou de trajets quotidiens à 54,600 élèves des cours de formation professionnelle pour adultes.

Le programme d'adaptation de la main-d'œuvre du Canada et ses mesures d'encouragement à l'évaluation et à la mobilité de la main-d'œuvre a été conçu par le gouvernement pour aider à planifier les changements d'emploi des travailleurs touchés ou déplacés par des innovations technologiques ou autres progrès industriels.

Le Service consultatif de la main-d'œuvre du Canada applique les dispositions de ce programme. Les incitations fédérales consistent en des contributions d'au plus 50 p. 100 du coût total de ces plans de reclassement de la main-d'œuvre établis par des comités conjoints des employeurs et des travailleurs d'entreprises particulières pour faire des recherches et de la planification en vue de faciliter le reclassement.

Depuis la création du programme en 1963, 176 accords d'encouragement aux études de main-d'œuvre et 59 accords d'encouragement à la mobilité de la main-d'œuvre ont été conclus. Pour montrer que ce programme est de plus en plus accepté et de plus en plus important pour le gouvernement, les travailleurs et les employeurs, disons que sur les 235 accords signés depuis sa création, 46 p. 100 l'ont été pendant l'année financière 1970-1971.

A l'heure actuelle, 87 cas d'évaluation et 25 cas de mobilité sont à l'étude. Plus de 142,000 travailleurs sont visés par les accords existants.

Le Programme d'adaptation de la main-d'œuvre du Canada recrute ses clients dans tous les secteurs des industries et des services du Canada où se produisent des changements industriels. De plus, quand les employeurs seront tenus de donner un plus long préavis de mise à pied, en vertu de lois provinciales et fédérales déjà adoptées ou présentement à l'étude, le programme sera utilisé encore davantage.

Nos 380 Centres de Main-d'œuvre du Canada ont pour mission de trouver un travailleur pour chaque emploi et vice versa. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration doit donc avoir un programme complet pour répondre aux besoins variés non seulement des travailleurs mais aussi des employeurs. Cet ensemble global a pour titre le Programme des services de main-d'œuvre aux employeurs du Canada.

Les services dispensés par nos Centres de Main-d'œuvre du Canada en vertu de ce programme comprennent la sélection et la présentation de travailleurs; la formation dans l'industrie; la mise en compensation au pays et outre-mer de demandes de travailleurs difficiles à trouver; l'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre aux changements industriels et technologiques; le recrutement des travailleurs nécessaires aux entreprises nouvelles ou agrandies; les mouvements de travailleurs agricoles sai-



## [Text]

the optimum development and utilization of the labour force in designated and special areas.

## [Interpretation]

sonniers; certains services aux employeurs, dont des renseignements sur le marché du travail.

Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration assume certaines lourdes responsabilités en ce qui a trait aux politiques du gouvernement fédéral visant à favoriser l'expansion économique régionale. Il s'agit surtout de fournir les ressources nécessaires pour élaborer des plans et aider à réaliser le développement et l'utilisation optimum de la main-d'œuvre dans les régions désignées et spéciales.

## • 1135

Plans initiated under FRED and ARDA programs in Prince Edward Island, New Brunswick, Quebec and Manitoba are still in various stages of implementation and will require an increasing allocation of our resources through 1975. For this fiscal year, we are allocating something in the order of \$18 million in training and mobility assistance to support these projects.

In respect of the Department's immigration program, I would first point out that this program has two basic objectives. On the one hand, it seeks to stimulate economic growth and encourage social and cultural development through facilitating the admission of immigrants and visitors. On the other hand, it assists in the protection of national security, public health and economic and social welfare by providing for the exclusion of aliens whose presence in Canada would endanger these interests.

Today I would like to comment briefly concerning some of the relatively major highlights of the last year relating to the immigration program such as the changes in the source and size of the immigration movement, nonimmigrant questions, changes in refugee policy and how these and other immigration activities relate to the 1971-72 estimates.

The pattern of immigration has changed since October, 1967, when the immigration programs were placed on a universal and nondiscriminatory basis. Europe remains the major source area, but its contribution in 1970 was just over 50 per cent of all immigrants compared to the years 1946-67 when more than 70 per cent of all immigrants came from Europe. Last year, North and Central America provided just over 25 per cent of all immigrants. Less than 25 per cent came from Africa, Asia, Australia, South America and Oceania combined. There is some indication that the relative proportion of the immigration movement from our various source areas is beginning to stabilize and these proportions will likely remain much the same in the immediate future as they were in 1970.

The number of immigrants Canada received in 1970 was 147,713, down from 161,531 in 1969. This modest reduction in immigration in 1970 reflects our economic conditions and indicates the response of the immigration selection criteria to reduced employment opportunities. Strong economic conditions in most of Western Europe were also a significant factor in reducing immigration from that area and thus the size of the total movement.

A study on the control of nonimmigrants has produced a number of recommendations for the improvement of departmental control over the movement of visitors to Canada. These recommendations are being considered and I hope to be able to make an announcement concern-

Des plans amorcés en vertu des programmes Fred et de l'ARDA à l'Île du Prince Édouard, au Nouveau Brunswick, au Québec et au Manitoba sont encore à divers stades de mise en œuvre et feront de plus en plus appel à nos ressources jusqu'en 1975. Pour la présente année financière, nous comptons affecter un montant de l'ordre de 18 millions en aide à la formation et à la mobilité dans le cadre de ces projets.

A propos du programme du ministère, j'aimerais signaler d'abord qu'il vise deux objectifs fondamentaux. D'une part, il cherche à stimuler la croissance économique et à favoriser le développement social et culturel en facilitant l'admission d'immigrants et de visiteurs. D'autre part, il aide à protéger la sécurité nationale, l'hygiène publique et le bien-être économique et social en fermant nos portes aux étrangers dont la présence au Canada serait une menace pour ces intérêts.

J'aimerais vous dire aujourd'hui quelques mots des faits saillants assez importants de l'année dernière en marge du programme d'immigration. Je pense ici aux changements survenus dans la provenance et le nombre des immigrants, aux questions concernant les non immigrants, aux changements apportés à la politique des réfugiés et aux rapports qui existent entre ces activités d'immigration et nos prévisions budgétaires de 1971-1972.

La composition de l'immigration a évolué depuis 1967, alors que les programmes d'immigration ont été fondés sur un principe de l'universalité et de la non discrimination. L'Europe demeure la principale source d'immigrants, car en 1970, elle représentait encore 50 p. 100 de tous les immigrants, mais il faut penser qu'en 1946 et 1967, la contribution représentait plus 70 p. 100. L'an dernier, l'Amérique du Nord et l'Amérique Centrale ont fourni un peu plus de 25 p. 100 de tous les immigrants tandis que l'Afrique, l'Asie, l'Australie, l'Amérique du sud et l'Océanie en fournissaient tout ensemble moins de 25 p. 100. Tout semble indiquer que la proportion relative de nos sources d'immigration serait en train de se stabiliser et pour l'avenir immédiat, ces dispositions devraient demeurer à peu près ce qu'elles ont été en 1970.

En 1970, le Canada a reçu 147,713 immigrants. C'est une diminution, car il en avait reçu 161,531 en 1969. Cette faible réduction en 1970 est attribuable à notre conjoncture économique elle démontre que les critères de sélection de l'immigration s'adaptent aux occasions d'emploi réduites. Une forte conjoncture économique dans presque tout l'Europe de l'Ouest a également contribué sensiblement à réduire l'immigration provenant de cette région et, par conséquent, le nombre total des immigrants.

L'étude sur le contrôle des non immigrants dont j'avais parlé l'année dernière a abouti à certaines propositions

## [Texte]

ing the action to be taken to deal with this and other immigration problems in the near future.

Following the report made by Mr. Joseph Sedgwick, Q.C., last summer, further study has been given to the subject of persons applying for permanent residence while in Canada as visitors and the related question of inquiry and appeal procedures. While I anticipate introducing appropriate measures to deal with problems concerning these questions it is too early to provide any details of the action which will be taken.

With the benefit of advice received from the Manpower and Immigration Council, a new policy has been developed for the admission of refugees for permanent settlement in Canada. This policy is based on the definition of refugee established by the United Nations in the Convention Relating to the Status of Refugees and its protocol. In essence, it provides for the admission of refugees on a universal and nondiscriminatory basis provided they are capable of becoming successfully established in Canada. Account is taken of the assistance available from voluntary agencies as well as from our department when assessing the ability of a refugee to settle successfully.

The development of immigration offices in Canada and abroad has been subject to minor adjustments in order to meet changing conditions and make effective and economical use of the resources available to the department.

The 1971-72 estimates reflect a decrease of \$56,000 from the forecast expenditures for 1970-71. In addition there is a net reduction of 137 man-years resulting from the transfer of 283 man-years to the Department of External Affairs which is offset by an increase of 146 man-years in the Immigration staff in Canada. The increase in salaries and wages of \$1,262,000 is brought about by the need to provide for salary revisions and the higher wage levels applicable to Canadian personnel in relation to the locally engaged staff in the Foreign Service who form the bulk of the personnel transferred to the Department of External Affairs.

I would like to comment very briefly upon the three activities of the Immigration Program as they relate to the estimates. The first is the administration of the program, which involves all matters not directly associated with the operations, which is estimated to cost \$1,407,000.

• 1140

The second activity, enforcement and control, which involves the protection of the Canadian public against prohibited persons, or persons attempting to enter Canada in violation of the Immigration Act and Regulations, is estimated to cost \$9,215,000. The direct costs to the department for this activity will amount to about 23 cents for each visitor or immigrant admitted to Canada.

The third, recruitment and selection activity in Canada and abroad, involves the processing of applications for

## [Interprétation]

visant à améliorer le contrôle exercé par notre ministère sur le nombre des visiteurs admis au Canada. Ces propositions sont à l'étude et j'espère être bientôt en mesure d'annoncer ce que nous comptons faire pour résoudre le problème en même temps que d'autres problèmes d'immigration.

Par suite du rapport présenté par M. Joseph Sedgwick l'été dernier, une étude plus approfondie a été entreprise sur la question des personnes qui demandent la résidence permanente après être entrées au Canada ou à titre de visiteur et sur la question connexe des enquêtes et des appels. Je pense bien pouvoir présenter des mesures pour régler ces problèmes, mais il est encore trop tôt pour donner des détails sur ce que nous comptons faire.

Grâce au conseil que nous avons reçu du Conseil de la Main d'œuvre et de l'immigration, une nouvelle politique a été définie pour l'admission des réfugiés qui veulent s'établir en permanence au Canada. Cette politique se fonde sur la définition du réfugié établie par les Nations Unies dans la Convention concernant le statut des réfugiés et dans le protocole de cette même Convention. Essentiellement, cette politique se fonde sur un principe de non discrimination et d'universalité et permet l'admission du réfugié à la condition qu'il puisse s'établir avec succès au Canada. On tient compte de l'assistance que peuvent apporter des agences bénévoles et notre ministère, dans son évaluation de l'aptitude à s'établir avec succès.

La répartition du bureau d'immigration au Canada et à l'étranger a été un peu modifiée pour répondre à des conditions changeantes et faire un usage efficace et économique des ressources du ministère.

Les prévisions budgétaires de 1971-1972 indiquent une diminution de \$56,000 par rapport aux dépenses prévues pour 1970-1971. On y remarque en outre une réduction nette de 137 années-hommes résultant du transfert de 283 années-homme au ministère des Affaires extérieures, réduction qui se trouve compensée par une augmentation de 146 années-homme dont le personnel de l'immigration travaillant au Canada. L'augmentation de \$1,262,000 à la rubrique des traitements et salaires provient de la nécessité de prévoir des rajustements de traitements, et des taux plus élevés des salaires qui sont versés aux employés canadiens comparativement à ceux qui étaient versés aux personnes engagées sur place par le service étranger, ces dernières formant le gros des employés passés au service du ministère des Affaires extérieures.

J'aimerais faire quelques remarques sur les activités qui composent le programme d'immigration et les relier aux prévisions budgétaires. La première, l'administration du programme, couvre tout ce qui ne se rattache pas directement aux opérations, et elle est estimée à \$1,407,000.

La deuxième activité, le contrôle et l'exécution de la loi, visent la protection de la population canadienne contre des personnes appartenant à des catégories interdites ou contre des personnes qui essaient d'entrer au Canada en violation de la loi et du règlement sur l'immigration. On estime qu'elle coûtera \$9,215,000. Les frais directs assumés par le ministère à cet égard coûteront environ 23¢ pour chaque visiteur ou immigrant admis au Canada.



**[Text]**

permanent residence and is estimated to cost \$12,950,000. Based on the 1970 intake, the direct costs to the Department in this activity will amount to approximately \$87 for each immigrant who is landed.

Mr. Chairman, that concludes my general remarks.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lang. Before getting into the questioning I might remind members of the Committee, a few of whom are new today, that we have a rule in this Committee allowing a ten-minute question period per person. Of course you can come back on the second round and the third if necessary.

I will start off with Mr. Lundrigan.

**Mr. Lundrigan:** Mr. Chairman, first of all I want to join with the Minister in welcoming the members of his department before the committee. He certainly brought quite a contingent with him. I hope that during the next several weeks we can get an opportunity to get the views of these honourable gentlemen on the Minister's statement and on the estimates.

I must say, to begin with, that while the presentation certainly gave us a complete cataloguing of the various appendices of the department, I would have liked to have seen some broad statement on the way all these things hang together in terms of the basic and fundamental objectives and the aims and the goals of the department set out in some detail—because I get confused, to be honest with you, Mr. Minister, when I look over the various things the department is trying to do to see how they all tie together. I sometimes do not envy you your job when I look at the extent of the activity, but at the same time I think an assessment of the relationships between all these various programs needs to be done.

I am going to take only a few minutes to ask one or two questions, because many of our members are on the other dozen committees meeting today. But we are looking forward, after Easter, to getting into some depth on this statement and the estimates.

The thing that fascinates me is the Manpower Centres. The Minister very briefly touched on these and referred to Public Service recruitment. Is all the recruitment within the Public Service done through the Manpower Department at the moment? I am thinking of the Public Service Commission.

**Mr. Lang:** It would be more accurate to say that the professional categories are recruited directly by the Public Service Commission rather than through the department, although the Manpower offices will provide information to persons interested in these positions.

**Mr. Lundrigan:** What kind of an agency is Drake Personnel? Has anybody ever heard of it?

**[Interpretation]**

La troisième activité, le recrutement et la sélection au Canada et à l'étranger, comportent l'étude des demandes d'admission permanente et on estime qu'elle coûtera \$12,950,000. Si l'on prend le nombre d'immigrants admis en 1970, les frais directs assumés par le ministère pour cette activité se chiffreront à 80¢ alors pour chaque immigrant qui obtient le statut d'immigrant reçu.

Monsieur le président, ceci met une fin à mes remarques générales.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Lang. Avant de passer aux questions, je voudrais rappeler aux membres du Comité, dont certains sont nouveaux aujourd'hui, que nous y avons une règle permettant une période de questions de dix minutes par personne. Bien sûr, il est possible de revenir au second et au troisième tours si nécessaire.

Je commencerai avec M. Lundrigan.

**M. Lundrigan:** Monsieur le président, avant tout j'aimerais me joindre au ministre pour accueillir les membres de son ministère devant ce comité. Il s'est sans aucun doute entouré d'un grand nombre de personnes. J'espère que au cours des semaines à venir, nous aurons l'occasion d'entendre les opinions de ces honorables messieurs à propos des déclarations du ministre et des prévisions budgétaires.

Je dois dire, pour commencer, que tandis que la présentation nous a assurément donné une revue complète des différents appendice du ministère, j'aurais aimé entendre de plus grands commentaires sur la façon dont toutes ces choses se tiennent selon les objectifs fondamentaux et les buts du département exprimés d'une façon détaillée car je suis très confus, pour être honnête avec vous, monsieur le ministre, lorsque je regarde tout ce que le ministère est en train d'essayer de faire et que je veux voir quel est le lien entre elles. Souvent je m'envie pas votre emploi lorsque je regarde l'étendue de vos activités, mais en même temps, je pense qu'une définition des rapports entre ces différents programmes est nécessaires.

Je vais juste prendre quelques minutes pour demander une ou deux questions, car de nombreux membres dans ce comité sont répartis sur la douzaine d'autres comités qui se réunissent aujourd'hui. Mais nous attendons les semaines prochaines, après Pâques, afin de considérer en profondeur ces déclarations et les prévisions budgétaires.

Le point qui me fascine concerne les centres de main-d'œuvre. Le ministère en a fait une brève allusion et s'est référé au recrutement dans la Fonction publique. Est-ce que tout le recrutement dans la Fonction publique est fait par l'intermédiaire du ministère de la Main-d'œuvre à l'heure actuelle? Je fais allusion à la Commission de la Fonction publique.

**M. Lang:** Il serait plus exact de dire que les catégories professionnelles sont recrutées directement par la Commission de la Fonction publique plutôt que par l'intermédiaire du ministère, bien que les offices de main-d'œuvre, fourniront des informations aux personnes intéressées par ces places.

**M. Lundrigan:** Quel genre d'organisme est Drake Personnel? Est-ce quelqu'un a entendu parler de cela?

[Texte]

**Mr. Lang:** Yes, I have heard of it, but only yesterday from my wife.

**The Chairman:** Mr. Lundrigan, I believe it is a private placement agency in Toronto.

**Mr. Lundrigan:** I asked the Minister if he has heard of it and he said he has. How does Drake Personnel relate to the Public Service Commission? Is it not an employment agency which basically does the work of the Public Service Commission in employing personnel?

**Mr. Lang:** I cannot answer that question.

**Mr. Lundrigan:** I would like a response after the Easter recess.

**Mr. Lang:** Maybe you should ask the Public Service Commission.

**Mr. Lundrigan:** The question is really what kind of co-operation you are getting from government agencies—and I am thinking of the Public Service Commission, on the one hand, and the provinces on the other? For example, last summer I had occasion to approach a provincial government, a particular department, the department of highways in a province where they were recruiting personnel for road construction activity. I implored them to go through Manpower. I talked to the deputy minister of the department and asked him how they proceeded to employ people because there was a tremendous amount of concern that the department employed only the people they wanted and people who paid particular political attention to a particular party. We were concerned about it and the public was. Yes, it sounds impossible, does it not, Mr. Perrault? In any event we approached the provincial government and the particular department to go through Manpower, but they would not even look at it. What kind of co-operation are you getting from the provinces and from the government agencies here at the federal level in working through Manpower departments?

• 1145

**Mr. Lang:** What we try to do, of course, with every employer is to encourage them to make use of the services and to register vacancies with us. The end decision whether to do this remains that of the employer and that as well of the provinces when they are employers. I do not know if anyone can give any kind of a summary of the stated affairs across the country about whether or not provinces generally do or generally do not use our services or whether the departments do. Would we have any summary of that information available?

**The Chairman:** Could you come up to the microphone? Mr. Best, do you have some comments on this?

**Mr. J. C. Best (Assistant Deputy Minister, Operations Division, Department of Manpower and Immigration):** In the first instance, I could understand if a provincial government wished to hire for reasons other than I guess what one could call merit, we could not accept an order specifying this in a Canada Manpower Centre. We would only accept an order based on the requirements of the job and the skill requirement.

[Interprétation]

**M. Lang:** Oui, j'en ait entendu parler, mais seulement hier, par ma femme.

**Le président:** Monsieur Lundrigan, je crois qu'il s'agit d'un bureau de placement privé à Toronto.

**M. Lundrigan:** J'ai demandé au ministre s'il en avait entendu parler et il a répondu que oui. Quel est le rapport entre Drake Personnel et la Commission de la Fonction publique? Il ne s'agit pas d'un office d'emploi qui fondamentalement fait le travail de la Commission de la Fonction publique en employant du personnel?

**M. Lang:** Je ne puis répondre à cette question.

**M. Lundrigan:** J'aimerais une réponse après les vacances de Pâques.

**M. Lang:** Peut-être devriez-vous demander à la Commission de la Fonction publique.

**M. Lundrigan:** La question est en fait celle-ci, quel genre de coopération obtenez-vous des organismes gouvernementaux, et je fais allusion à la Commission de la Fonction publique d'un côté et aux provinces de l'autre? Par exemple, l'été dernier j'ai eu l'occasion d'avoir affaire à un gouvernement provincial, un ministère en particulier, le ministère des routes dans une province où il recrutait du personnel afin de construire des routes. Je les ai implorés de s'adresser au service de la Main-d'œuvre. J'ai parlé au vice-ministre du ministère et je lui ai demandé comment il procédait pour employer des gens car on s'inquiétait que le ministère emploie uniquement les personnes qu'il désirait et les personnes qui portaient un intérêt politique particulier à son parti propre. Nous nous inquiétons de cela et le public aussi. En effet, cela semble impossible, n'est-ce pas, monsieur Perrault? En tout cas nous avons demandé au gouvernement provincial et au ministère en particulier de s'adresser au service de la Main-d'œuvre, mais ils n'ont même pas voulu y jeter un coup d'œil. Quelle sorte de coopération obtenez-vous de la part des provinces et des organismes gouvernementaux ici au niveau fédéral dans les relations avec les ministères de la Main-d'œuvre?

**M. Lang:** Ce que nous essayons de faire, bien sûr, avec chaque employeur, c'est de les encourager à utiliser ces services et de nous signaler les postes vacants. La décision finale reste celle de l'employeur et celle aussi bien des provinces lorsque les provinces sont employeurs. Je ne sais pas si quelqu'un peut me donner un résumé des affaires en question de par le Canada au sujet de savoir si oui ou non les provinces d'une façon générale utilisent nos services ou si les ministères le font. Pourrions-nous obtenir un résumé d'information à ce sujet?

**Le président:** Pourriez-vous vous approcher du micro? Monsieur Best, avez-vous des déclarations à ce sujet?

**M. J. C. Best (vice-ministre adjoint, Division des Opérations, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Tout d'abord, je comprendrai que si un gouvernement provincial désirait utiliser des personnes pour des raisons autres que celles que l'on pourrait appeler mérite, nous ne pourrions pas accepter un ordre spécifiant une telle chose dans un centre de Main-d'œuvre du Canada.



[Text]

I would not want to get into the question—I do not think it would be proper for me—as to whether the government should or should not specify other than what we would consider to be merit. We operate as a non-political, nonpartisan, nonracially-oriented employment agency and if any of those requirements are put in a job order we simply could not handle the order.

Across the country some provinces have their own public service commissions, as we do. I might add, sir, just for clarification, we have the responsibility for recruitment as the agent of the Public Service Commission, for the clerical and regulatory category and for the operational category.

**Mr. Lundrigan:** I understand that.

**Mr. Best:** The Public Service Commission retains its recruiting for the other three major categories in the public service, that is the professional, the administrative or foreign service and the technical. Those are more highly qualified areas of manpower; there is considerable competition both within and without the public service and the commission chooses to control it. Very often your market is a national one and they want to control it in this way.

As far as the provinces are concerned many of the provinces do have their own public service commission. In other cases, for certain types of work, we do through the Manpower centres hire, particularly in joint federal-provincial projects and things of this nature.

**Mr. Lundrigan:** Mr. Lang, your vote indicates this year that you are retaining your centres. You are expanding, as a matter of fact, are you not, the number of Manpower centres and the amount of money to be expended on Manpower centres. I raise the question because there is tremendous public disillusionment with Manpower centres in Canada in my estimation. Last year we had one project, the largest project in Canada. As a matter of fact, I think next to the American space program, it was perhaps the largest single engineering and construction project in North America employing 6,400 people at the peak of construction last year at Churchill Falls. The Churchill Falls-Labrador Corporation were supposed to go through Manpower, but it was a waste of time to go to Manpower offices in Newfoundland. I am referring to Newfoundland, not only Newfoundland, but to Quebec as well. All of the Atlantic Provinces were affected. It was a waste of time to go to the Manpower centres because whereas the companies pretended to work through the Manpower offices, in fact they did not and most of the placements were done directly by going to government officials on the one hand and going to company officials on the other hand. Do you have any kind of master plan to get the co-operation of the employment agencies, companies, government agencies and the like so the Manpower offices will become an effective liaison between the employer and the employee? At the moment I am getting hundreds of letters from across Canada, from every prov-

[Interpretation]

Nous pourrions simplement accepter un ordre fondé sur les exigences du travail et les exigences d'aptitude.

Je ne voudrais pas entrer plus loin dans cette question, je ne pense pas qu'il me conviendrait de dire si oui ou non le gouvernement doit ou ne doit pas spécifier autre chose que ce que nous considérons comme du mérite. Nous fonctionnons comme un organisme non politique, non partisan et sans orientation de race, et si une de ces exigences sont mises dans un ordre d'emploi nous ne pouvons pas utiliser cet ordre.

A travers le Canada certaines provinces ont leur propre commission de la fonction publique, comme nous-mêmes. Je voudrais ajouter, monsieur, afin de rendre les choses claires, qu'en tant qu'agent de la commission de la fonction publique, nous avons la responsabilité de recruter des gens, pour les catégories cléricales, opérationnelles, et qui répondent à des normes.

**M. Lundrigan:** Je comprends cela.

**M. Best:** La commission de la fonction publique limite son recrutement pour les trois autres grandes catégories de la fonction publique, c'est-à-dire la catégorie professionnelle, administrative ou des services étrangers, et techniques. Il s'agit de domaines de la Main-d'œuvre hautement qualifiés; il y a une compétition très grande à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique et la commission a décidé de la contrôler. Très souvent, votre marché est un marché national et ils veulent le contrôler de cette façon.

En ce qui concerne les provinces, nombre d'entre elles ont leur propre commission de la fonction publique. En d'autres cas, pour certains genres d'emplois, nous employons des gens par l'intermédiaire des centres de Main-d'œuvre, particulièrement dans les projets communs fédéraux et provinciaux et les choses de cette nature.

**M. Lundrigan:** Monsieur Lang, votre crédit indique cette année que vous conservez vos centres. En fait, vous augmentez, n'est-ce pas, les centres de Main-d'œuvre et la somme d'argent à y dépenser. Je pose cette question car il y a eu de la part du public une grande désillusion à propos des centres de Main-d'œuvre au Canada. L'année dernière nous avions un projet, le plus grand projet du Canada. En fait, je pense qu'il était le second après le projet américain de l'espace, c'était peut-être le plus grand projet dans le domaine de la construction et des sciences de l'ingénieur de l'Amérique du Nord, employant 6,400 personnes lorsque la construction l'an dernier à Churchill Falls était au maximum. La société Churchill Falls-Labrador devait normalement s'adresser au service de main-d'œuvre, mais c'était perdre son temps que de s'adresser aux offices de la Main-d'œuvre de Terre-Neuve. Je fais allusion à Terre-Neuve, non seulement à Terre-Neuve, mais également au Québec. Toutes les provinces de l'Atlantique étaient affectées. C'était une perte de temps que de s'adresser au centre de la Main-d'œuvre parce que tandis que les compagnies prétendaient travailler avec les offices de la Main-d'œuvre, en fait ce n'était pas le cas et la majorité des placements étaient faits directement en s'adressant à des fonctionnaires gouvernementaux d'un côté et aux fonctionnaires des compagnies de l'autre. Avez-vous quelques plans majeurs pour obtenir la coopération des organismes d'emplois, des compagnies, des agences gouvernementales etc. afin que les

**[Texte]**

ince, and the comment is that it is a waste of time to go to Manpower. They say: "Do not bother to tell us to write letters to Manpower offices, because it is a waste of money and a waste of time." I am disappointed in this, because I think that the intended function of the Manpower offices are certainly beneficial and certainly worthwhile, but the way it is functioning is certainly not meeting with good public response. I am not criticizing the Manpower people, because I have worked with many of them and these people are very dedicated personnel in every office that I am familiar with. I have the greatest admiration for the people in these offices, but the public response is just terrible. I am wondering if you have any over-all scheme or plan to make the Manpower centres more effective in their operations?

• 1150

**Mr. Lang:** Frequently, of course, when one examines an individual case one finds the centre is, in fact, performing a pretty good service. The over-all technique is to attempt to persuade employers to make use of the services and to engage in additional activities to attempt to attract employers to the service. I think this is important. The more widespread the use of the service by employers is, the better service the offices can perform and the more then perhaps other employers will rely on it more or less automatically. I think this is an on-going program which deserves to be pushed forward, but I think we are relying essentially on persuasion.

**Mr. Lundrigan:** But you do not have an over-all plan of action which can take effect over a period of time to try and iron out the ineffectiveness or the inefficiencies in the Manpower centre operations?

**Mr. Lang:** That is the over-all plan of action. You are pointing to difficulties arising from the fact that employers are appearing to use, or are not using the Manpower services and obviously the main weapon we have there is persuasion and no additional direction or ordering of the employers is contemplated at this time.

**Mr. Lundrigan:** Not only employers, but even provincial governments and agencies of the federal government are not using it under certain circumstances. It certainly is broader than the fact that certain small contractors do not use it, it is a general condition which is very serious.

**The Chairman:** Do you have one more question at this stage?

**Mr. Lundrigan:** I have a dozen questions.

**The Chairman:** Do you wish to ask one more question?

**Mr. Lundrigan:** I will pass.

**[Interprétation]**

bureaux de la Main-d'œuvre deviennent un lieu effectif entre l'employeur et l'employé? A l'heure actuelle je reçois des centaines de lettres de tout le Canada, de toutes les provinces, et l'on dit que c'est perdre son temps que de s'adresser au bureau de la main-d'œuvre. Il dit: «ne prenez pas la peine de nous dire d'écrire aux offices de la main-d'œuvre, car c'est perdre son argent et son temps.» Je suis déçu à ce sujet, car je pense que la fonction prévue des bureaux de la main-d'œuvre est certainement bénéfique est certainement utile; mais la façon dont elle fonctionne ne répond pas au désir du public. Je ne critique pas les personnes qui travaillent dans ces bureaux, car j'ai travaillé avec beaucoup d'entre eux et ce sont des gens très efficaces dans tous les bureaux que je connais. J'ai la plus grande admiration pour les personnes qui travaillent dans ces bureaux, mais la réaction du public était simplement effrayante. Je me demande si vous avez un plan ou un schéma qui permettrait au centre de la main-d'œuvre d'être plus efficace dans leur fonctionnement?

**M. Lang:** Fréquemment, bien sûr, lorsque l'on examine un cas individuel on trouve que le sens est, en fait, entrain de faire un très bon travail. La technique d'ensemble est d'essayer de persuader les employeurs à utiliser nos services et à nous engager dans des activités supplémentaires pour essayer d'attirer les employeurs vers ce service. Je pense que cela est important. Plus grand sera l'emploi de ces services par les employeurs, meilleur sera le service que nos offices peuvent donner est peut-être plus sera les nombres des employeurs qui y auront recours d'une façon peut-être moins automatique. Je pense que cela est un programme qui mérite d'être poursuivi, mais je pense que nous dépendons essentiellement de la persuasion.

**M. Lundrigan:** Mais n'avez-vous pas un plan d'action général qui puisse prendre effet sur une période de temps pour essayer d'aplanir l'inefficacité ou les inefficacités dans les opérations des centres de main-d'œuvre?

**M. Lang:** Il s'agit d'un plan d'action général. Vous signalez les difficultés qui s'élèvent du fait que les employeurs semblent utiliser, ou ne pas utiliser les services de la main-d'œuvre et évidemment l'âme principal que nous avons ici et la persuasion et à l'heure actuelle nous n'envisageons pas de direction supplémentaire ou d'ordre adressé aux employeurs.

**M. Lundrigan:** Non seulement les employeurs, mais aussi les gouvernements provinciaux et des organismes du gouvernement fédéral n'utilisent pas ces services en certaine circonstance. Il s'agit de quelque chose de plus important que le fait que certains petites employeurs ne l'utilisent pas, il s'agit d'une condition générale qui est très sérieuse.

**Le président:** Avez-vous une autre question à ce stade des discussions?

**M. Lundrigan:** J'ai une douzaine de question.

**Le président:** Désirez-vous poser une autre question?

**M. Lundrigan:** Je vais céder la parole.



[Text]

**The Chairman:** I will get back to you on the second round.

**Mr. Lundrigan:** Right.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I would like to concentrate my questions on the subject of immigration which is one of the matters covered. I was pleased to see that a new policy has been developed for the admission of refugees. I wondered if the Minister could tell us whether that new policy is embodied in an actual regulation or in any written document that could be made available?

**Mr. Lang:** We could table the document. We could make that available to the Committee.

**Mr. Brewin:** Is it in the form of a regulation or an order in council?

**Mr. Lang:** It is a direction to the administrative officers.

**Mr. Brewin:** I see, which could be made available to this Committee.

**Mr. Lang:** Yes, sir.

**Mr. Brewin:** The second question I wanted to ask about relates to what has appeared to me a very serious bottleneck in the administration of immigration. I am referring to the situation that has arisen in Toronto, and I believe in Montreal and perhaps other major centres, where there is a very lengthy delay, sometimes as much as a year, between the time a would be immigrant—who perhaps entered Canada as a visitor and applied for admission, as he has a right to do—is examined by the officer and, if he is rejected, the time of the hearing by a special inquiry officer. I have run into this on a number of occasions in Toronto and I have been told that the special inquiry takes as much as a year to come about.

During this period the practice is to refuse work permits so the net result of this situation becomes discriminatory, because people who are relatively well to do or have a relative who can look after them can survive this period, but people who have not any means and cannot get a work permit have to sit around waiting for their inquiry. I understand there is a slowdown too on immigration appeals, but that is not serious, because the practice has developed of granting work permits while the appeal before the Immigration Appeal Board is pending. My question really is, what is being done to overcome what really is perhaps an injustice and what in some cases results in worthwhile immigrants to Canada having to go back without having their cases heard by a special inquiry officer as they are entitled under the statute?

[Interpretation]

**Le président:** Je reviendrai à vous au second tour.

**M. Lundrigan:** Bien.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'aimerais concentrer mes questions sur le sujet de l'immigration qui est un des sujet concerné. J'ai été heureux de voir que les nouvelles politiques ont été mises au point pour admettre les réfugiés. Je me demandais si le ministre pourrait nous dire si oui ou non cette nouvelle politique est appliquée par un règlement effectif ou dans un document écrit qui pourrait être disponible?

**M. Lang:** Nous pourrions présenter ce document. Nous pourrions le rendre disponible au comité.

**M. Brewin:** S'agit-il de règlement ou d'ordre en conseil?

**M. Lang:** C'est une note adressée aux fonctionnaires administratifs.

**M. Brewin:** Je vois, et cela serait disponible aux membres de ce comité.

**M. Lang:** Oui, monsieur.

**M. Brewin:** La seconde question que je voulais poser se rapporte à ce qui m'a semblé être un boulot d'étrangement assez sérieux dans l'administration de l'immigration. Je fais allusion à la situation présente à Toronto, et je crois à Montréal et peut-être dans d'autres grands centres, où le délai est extrêmement long, parfois aussi long qu'une année, entre le temps où un futur immigrant, qui peut-être est entré au Canada comme visiteur, aurait fait une demande d'admission, comme il a le droit de le faire, que cette demande est examinée par le fonctionnaire est, si elle est rejetée, la période d'audition par un fonctionnaire chargé des enquêtes spéciales. J'ai déjà eu à faire à de nombreuses occasions à de cas semblables notamment à Toronto et on m'a dit qu'une enquête spéciale prenait environ une année pour aboutir.

Au cours de cette période la pratique consiste à refuser les permis de travail et bien que le résultat de la situation devient discriminatoire, car les gens qui sont relativement aidés ou ont des parents qui peuvent veiller sur eux peuvent subvenir à leur besoin pendant cette période, mais les gens qui n'ont aucun moyen financier et n'obtiennent pas de permis de travail doivent attendre la fin de cette enquête. Je comprends qu'il y a un ralentissement aussi des demandes d'immigration, mais cela n'est pas sérieux, car la pratique s'est développée qu'après ensuite à accorder des permis de travail alors que l'appel est en attente devant la commission d'appel de l'immigration. Ma question en fait la suivante, que fait-on pour vaincre ce qui est peut-être une injustice qui dans certains cas conduit peut-être conduit des immigrants valables au Canada à s'en retourner sans même que leur cas ait été entendu par un fonctionnaire des enquêtes spéciales comme leur statut les y autorise?

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, I certainly agree that we are faced with some real difficulties in some places between the inquiry and the special inquiry and also, of course,

**M. Lang:** Monsieur le président; je suis d'accord pour dire que nous avons affaire à de réelles difficultés dans certains endroits entre les enquêtes et les enquêtes spé-

## [Texte]

thereafter before the appeal board. The work permit problem is really one on both sides because there is something a little inelegant about allowing work permits as well to people who may eventually be decided to be clearly excluded from Canada during the long period while they are waiting for an appeal.

The steps being taken to deal with the first of the problems to which you refer, the special inquiry officer delay, include some further recruitment of special inquiry officers, but of course also the whole review of the procedures used in connections with visitors applying in Canada which is going on following Mr. Sedgwick's report on which I hope to be able to make some further statements before very long.

**Mr. Brewin:** It does appear that at the present time there is an inadequate number of either special inquiry officers, interpreters or some staff. It seems to me that the matter has reached the degree of urgency and it requires action. So I understand from what you say that you are going to take some action in respect of increasing the number of special inquiry officers available in centres such as Toronto?

**Mr. Lang:** Particularly changes in procedure which may ease the load in other ways.

**Mr. Brewin:** I have just one more question at this stage. I think in 1966 the government brought out a White Paper on Immigration proposing quite a variety of changes in the Immigration Act. Some of the changes could have been made by changes in regulations, but have not been. Quite a lot of these recommendations have not been carried into legislation either by way of regulation or where necessary by amendment to the Immigration Act. Has this White Paper become a dead issue or is something going to be done to carry out the recommendations that the government made at that time?

**Mr. Lang:** I think quite a number of important things have happened since that time in connection with the whole approach to immigration. We are, in fact, expecting to propose some changes in the Immigration Act as well as in the Appeal Board Act in the legislation expected soon.

There will be other broad questions in respect of our immigration policy which really arise out of the three or four years of experience under the new regulations which we are also looking at again with a view to broad discussions about how successful they have been in meeting their objectives and re-examining the objectives to see whether the objectives are in fact the right ones.

**Mr. Brewin:** This is perhaps a question for the committee rather than for you, Mr. Lang, but this committee previously visited some of the main centres where the immigration problems are most serious and heard evidence from the groups most affected. I do not think that has been done since the new regulations have been in

## [Interprétation]

ciales et aussi, bien sûr par la suite avec la commissions d'appel. Le problème des permis de travail se trouve assurément des deux côtés car il est assez inélegant d'autoriser des permis de travail aussi bien à des gens qui en fin de compte peuvent être exclus du Canada pendant la longue période au cours de laquelle ils attendent un appel.

Les mesures qui sont prises pour régler le premier des problèmes auquel vous faites allusion, le délai pris par les fonctionnaires chargés des enquêtes spéciales, nécessite le recrutement d'autres fonctionnaires des enquêtes spéciales, mais bien sûr l'ensemble de l'analyse des procédures utilisées en rapport avec des visiteurs qui font des demandes au Canada se poursuit à la suite du rapport de M. Sedgwick sur lequel j'espère pouvoir faire des commentaires avant longtemps.

**M. Brewin:** Il me semble qu'à l'heure actuelle il y ait un nombre inadéquat de fonctionnaires des enquêtes spéciales d'interprètes ou d'autres personnes. Il me semble que ce problème a atteint un degré d'urgence et qu'une action est nécessaire. Et si je comprends bien, lorsque vous dites que vous allez prendre des mesures afin d'augmenter le nombre de fonctionnaires des enquêtes spéciales actuellement disponibles dans des centres comme Toronto?

**M. Lang:** Des changements spécifiques dans la procédure qui pourraient simplifier la tâche d'une autre manière.

**M. Brewin:** J'ai juste une autre question pour l'instant. Je pense qu'en 1966 le gouvernement a présenté un Livre blanc sur l'immigration proposant une variété de changements dans la Loi sur l'immigration. Certains des changements qui auraient pu être faits dans les règlements ne l'ont pas été. De nombreuses recommandations n'ont pas été mises en application dans la législation soit au moyen de règlements, soit par des amendements à la loi sur l'immigration. Est-ce que ce Livre blanc est devenu sans effet ou bien que quelque chose va être fait afin de mettre en application les recommandations présentées par le gouvernement à cette époque?

**M. Lang:** Je crois que de nombreuses choses importantes se sont produites à cette époque en rapport avec le programme de l'immigration dans son ensemble. En fait, nous attendons pour bientôt des changements pour la Loi de l'immigration aussi bien que dans la Loi sur les Commissions d'appel.

Il y aura d'autres questions importantes concernant la politique d'immigration découlant de notre expérience des trois ou quatre dernières années en vertu des nouveaux règlements que nous examinerons à nouveau afin d'aboutir à des discussions très larges sur la façon dont ils ont répondu à leurs objectifs et nous pensons examiner à nouveau les objectifs pour savoir si ce sont les objectifs qui conviennent.

**M. Brewin:** Peut-être cela est-il une question concernant plus de comité que vous même! monsieur Lang. Mais ce comité a rendu visite à certains des centres principaux où les problèmes de l'immigration sont extrêmement sérieux et il a reçu les témoignages des groupes les plus affectés.



## [Text]

effect. This was done before the regulations were in effect. I presume it is a matter for the Committee to make up its mind, but as far as you and your department are concerned, do you think that would be a useful idea that this Committee should endeavour to see how the regulations are working by examining people in the groups affected?

• 1200

**Mr. Lang:** I think that it certainly might be. As you know, Mr. Chairman, the Speech from the Throne referred to a policy paper in the area of immigration which has not yet appeared before Parliament, but which I hope may be able to be there and then I would think in ordinary course come before a Committee and almost certainly this one. That might well be an opportunity to examine with these groups.

**Mr. Brewin:** Immigration is a matter that so definitely affects the lives and welfare of individuals that I think it is very important that we should be in touch. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Brewin. I think in effect what you are saying is that when such a case came before our Committee in one way or another that our steering committee take a very close look at whether we should be travelling or not at that time.

I have Messrs. Whelan, Paproski, Gilbert and Cullen on my list. Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** Mr. Chairman, I saw a news clip on CBC last night and I wonder if the Minister is aware of what Senator Muskie has done in the United States? I understand he has entered a bill in the Senate of the United States to stop all Canadians and Mexicans with working permits to cross the borders. Are you aware of this action that the Senator has brought about?

**Mr. Lang:** I heard about that, yes.

**Mr. Whelan:** Do you care to pass an opinion on this?

**Mr. Lang:** While I have heard about it, I have not yet had a chance to focus on whether it is a serious measure likely in fact to go forward and so on. I have not had any time to get that kind of a reading on it. I have asked for some background information with regard to how many people might be involved in this if it did go forward, but this is a very preliminary stage, because I had not heard about it until recently.

**Mr. Whelan:** The people in my area are going to be interested in this because in the Windsor area approximately 5,000 cross the border every day. You have in your report people who work in potato harvesting and so on. These people are right from Senator Muskie's area, so I just wonder who he means. The program was very short and was not very informative. It was only enough to give concern to many, many people. I just wondered if any of your officials knew more about what the thinking was behind this. It may be too that it is being put before the public to get its reaction.

**Mr. Lang:** I do not know if anyone here knows much more about it at this stage. We are going to receive a report on it.

## [Interpretation]

Je ne pense pas que cela ce soit fait depuis la mise en vigueur des nouveaux règlements. Cela c'est fait avant. Je crois que c'est là un problème sur lequel le Comité devra se prononcer mais pour autant que cela vous concerne ainsi que votre ministère, pensez-vous qu'il serait utile que le Comité étudie les résultats de la réglementation parmi les gens qu'elle affecte?

**M. Lang:** C'est certain. Comme vous le savez monsieur le président, dans le discours du Trône, il a été question d'un document politique portant sur l'immigration, lequel n'est pas encore venu devant le Parlement mais j'espère que cela ne saura tarder et éventuellement, j'en aurais également connaissance. Vous aurez là la possibilité de confronter ces groupes.

**M. Brewin:** L'immigration est une question qui affecte tellement la vie et le bien-être des individus qu'il me semble essentiel de prendre contact avec ces gens. Merci.

**Le président:** Merci monsieur Brewin. En effet, vous voulez dire que lorsqu'un cas comme celui-ci est discuté au sein de notre Comité, notre Comité de direction devrait voir s'il serait opportun de se déplacer ou non.

J'ai sur la liste MM. Whelan, Paproski, Gilbert and Cullen. Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** Hier soir, j'ai regardé un flash information à la télévision et je me demande si le ministre sait ce que le sénateur Muskie a fait aux États-Unis? D'après ce que j'ai compris, il a proposé un projet de loi au Sénat américain dans le but d'empêcher tous les canadiens et tous les mexicains munis de permis de travail de traverser les frontières. Êtes-vous au courant?

**M. Lang:** Oui, j'en ai entendu parler.

**M. Whelan:** Voudriez-vous nous faire part de votre opinion à ce sujet?

**M. Lang:** Bien que j'aie eu vent de cette affaire, je n'ai pas encore eu le loisir de me rendre compte par moi-même s'il s'agissait d'une mesure sérieuse ou non. J'ai demandé que l'on me donne des renseignements supplémentaires pour savoir combien de gens cette mesure pourrait concerner mais c'est assez prématuré car je n'en ait entendu parlé que très récemment.

**M. Whelan:** Les gens de ma région seront concernés par cette mesure car il en a environ 5,000 qui traversent la frontière tous les jours. Il y a ceux qui font faire la récolte des pommes de terre par exemple. Ces gens se rendent dans la région de la sénateur Muskie; c'est pourquoi je me demande quelles sont les personnes visées. Il s'agissait d'une émission très courte et peut précise. Cela suffit pour tant pour inquier beaucoup de gens. Je me demande ce qu'en pense vos fonctionnaires. Peut-être veut-on simplement savoir ce qu'en pense le public.

**M. Lang:** J'ignore si quelqu'un en sait plus long. Nous allons recevoir un rapport à ce sujet.

## [Texte]

**Mr. Whelan:** Mr. Brewin brought up the refugee program and I am quite eager to see a copy of this program. When I watched on TV again the Tibetans who came into Montreal and the group who came into Toronto, I am of the strong opinion that there are many people who come from other countries who will not be included in this type of program. I am talking particularly of people who come to Canada on a visitor's permit from Iron Curtain countries. There is very little chance of them ever getting out of their country by following the proper procedure, but we do not class them as refugees. In my opinion they are refugees in every sense of the word. They are running away from a system that they do not want. I can think of some groups that we let into Canada and I wonder just how real they are as refugees. How do you class a refugee?

**Mr. Lang:** It really is a matter of determining whether the facts put the person into that category, having regard to the definition in the convention. Do you wish to comment further Dr. Adams? The definition of a refugee is any person who:

...owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

**Mr. Whelan:** Yes. This is a hard thing as far as I am concerned. I am aware of that regulation, but how would you define it or break it down and how would you really decide? As far as I am concerned, many of these people come from some of these countries even where we have offices and are refused permission to come to Canada are refugees from a system where they have no chance of bettering their way of life any more than, say, the Tibetans and I am not saying that by allowing the Tibetans to come into Canada is wrong in any way at all because I believe in a very liberal immigration policy.

Going to another subject, Mr. Lang, I do not know if you are aware of the article that appeared in the *Toronto Telegram* on April 2, 1971, and the headlines are:

Tougher immigration laws being drafted.

If what is in this article is true, the reporter was able to find out more than I can as a member of Parliament. If this article is true and your official uses this type of a system to, how do you say it, whip the members of Parliament into line and other people into line to get his own way, I think it is a complete breakdown of the elected system that we operate in Canada. If this article is true and this interview did take place, I would think you, as Minister, should fire this person. This happened once before, I think, about six months ago. There are many things in here that I do not know if they are true or if they are false, but they have never been brought to my attention as a member of Parliament. Have you studied this article, Mr. Lang?

**Mr. Lang:** No, I have not yet, Mr. Chairman. The hon. member brought it to my attention late last night and

## [Interprétation]

**M. Whelan:** M. Brewin a parlé du programme des réfugiés et j'aimerais avoir un exemplaire de ce programme. Là encore, en regardant la télévision, j'ai vu que des Tibétains arrivaient à Montréal et des gens d'une autre origine à Toronto; je suis très enclain à penser que beaucoup de gens ne seront pas inclus dans ce genre de programme. Je songe en particulier aux gens qui viennent d'au delà du rideau de fer et qui arrivent au Canada munis d'un permis touristique. Ils ont peut de chance de sortir de leur pays en suivant la procédure habituelle mais nous ne les classons pas comme réfugiés. A mon avis, ce sont des réfugiés au sens plein du terme. Ils fuient à un régime qu'ils n'aiment pas. Je songe à certains groupes que nous avons admis au Canada et dont on peut se demander s'il s'agissait vraiment de réfugiés. Quelle est votre définition du mot réfugié?

**M. Lang:** Il s'agit de déterminer si cette personne répond aux critères fixés par la convention. Docteur Adams, voudriez-vous donner des précisions à ce sujet? Un réfugié, c'est toute personne qui:

...ayant toutes les raisons de croire qu'elle sera l'objet de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'appartenance à un certain groupe social ou politique, se trouve à l'extérieur du pays de sa nationalité et ne peut pas ou, étant donné les mêmes craintes, ne veut pas se faire protéger par ce pays et qui, n'ayant pas de nationalité, et se trouvant hors du pays où elle résidait habituellement, ne peut pas ou, étant donné ces mêmes craintes, ne veut pas y retourner.

**M. Whelan:** Oui. C'est très difficile. Je comprends cette réglementation mais sur quoi vous basez-vous pour prendre une décision? Pour moi, bien des gens qui arrivent de ces pays, où nous avons des bureaux et où on leur a refusé l'autorisation de venir au Canada se réfugient d'un système où ils n'ont aucune chance d'améliorer leur mode de vie comme par exemple, les Tibétains et je ne veux pas dire pas là qu'il faut interdire aux Tibétains de venir au Canada car je crois que nous pratiquons une politique d'immigration très libérale.

Pour en venir à un autre sujet, monsieur Lang, je ne sais pas si vous connaissez l'article paru dans le *Telegram* de Toronto, le 2 avril 1971 et dont le titre est à peu près le suivant:

Des lois sur l'immigration plus sévères.

Si ce que contient cet article est vrai, le journaliste en sait plus long que moi qui suis député. Si cet article est vrai et si c'est le procédé que vous utilisez, je crois que c'est la faillite totale du système électoral canadien. Si cet article est vrai et cette entrevue a réellement eu lieu, il me semble que vous, en qualité de ministre, vous devriez balancer cette personne. Cela s'est déjà produit et, je crois, il y a environ six mois. Cet article contient un certain nombre de faits. J'ignore s'ils sont vrais mais je n'en ai pas eu connaissance en tant que député. Avez-vous vu ces articles, monsieur Lang?

**M. Lang:** Non, pas encore. Le député me l'a montré hier soir très tard et c'était la première fois que j'en



[Text]

that was the first time I had heard of it. I will certainly be glad to have a look at it, but there certainly has been no authorized publication of any information so the article may well be totally speculative. However, I will be glad to have a look at it and probably refuse to comment further.

**Mr. Paproski:** If you do find something, we would all like to hear about it, Mr. Lang.

**Mr. Lang:** All right.

**The Chairman:** Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** I had intended, Mr. Chairman, to go deeper into that article, but I will not at this time until the Minister has had more time to study it. I would like to say that I think it is a terrible system we are operating under if this type of tactic has to be used. If it has any effect on me, it makes me all the madder about some of the things that are being suggested in the plan. I do not agree with very many things that the Joseph Sedgwick submission had in it. It was a conservative document as far as I am concerned and one contrary completely to the liberal immigration policy for this country.

I will just make one or two comments about some other things that I wrote down as you read over your prepared statement.

You said that the pattern of immigration has changed since October, 1967 when immigration programs were placed on a universal and nondiscriminatory basis. Then you went on to say that the immigrants from Europe totalled 50 per cent of all immigrants compared to the years 1946-67 when 70 per cent of all immigrants came from Europe. Then you went on to say that the decline in immigrants in the year 1970 was 147,000, down from 161,531 in 1969. I am of the opinion that we turn our immigration off and on like a tap, that we use the point system to our liking, that an immigration officer can interpret the point system to his own liking, that not two immigration officers interpret the point system similarly. Have you any comment on that, Mr. Minister, or any of your officials?

• 1210

**Mr. Lang:** If one examines the record for the two years one will find that the flow of applications dropped fairly significantly and that in the sponsored or nominated categories as well as in the independent categories we found a drop. This indicates that there are general conditions that bear on decisions by people about emigrating to Canada, and some of this quite apart from anything in the point system. It is just a matter of the information which we might supply or which relatives might supply to people interested in coming to Canada at that particular point in time.

The point system does tend to reflect the availability of jobs in a number of categories and the points are adjusted on that basis, but not in any arbitrary manner suiting the discretion of the individual officer, rather on the basis of an analysis of the situation in Canada. That is what the point system is meant to do. In a way it does respond to the situation in the country.

[Interpretation]

entendais parler. Je me ferais certainement un plaisir de l'examiner mais on en a certainement jamais autorisé la publication. Il se peut que cet article soit une pure fiction.

**M. Paproski:** Si vous découvrez quelque chose, nous aimerions le savoir.

**M. Lang:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** J'avais l'intention d'aller plus à fond dans cet article mais je ne le ferais pas tant que le ministre ne l'aura pas étudié. Pour moi, si on a vraiment recours à ce genre de tactique, il y a vraiment quelque chose qui ne va pas dans le système. La conséquence pour moi est la suivante: je suis d'autant plus furieux des faits exposés dans le programme. Il y a bien des points du rapport Sedgwick avec lesquels je ne suis pas d'accord. Pour ma part, je considère que c'est un document conservateur et tout à fait à l'opposé de la politique libérale d'immigration qui prévaut dans ce pays.

Je voudrais encore parler de deux ou trois choses que j'ai notées au fur et à mesure que vous lisiez votre exposé.

Vous avez dit que la physionomie de l'immigration avait changé depuis octobre 1967 où les programmes d'immigration se voulaient universels et non discriminatoires. Puis, vous avez dit que les immigrants en provenance d'Europe représentaient 50 p. 100 du total des immigrants par rapport aux années comprises entre 1946 et 1967 où 70 p. 100 des immigrants étaient alors Européens. Vous avez ensuite poursuivi en disant que l'immigration était passée de 147,000 personnes en 1970 contre 161,531 en 1969, ce qui représente une baisse. Je pense que nous ouvrons les vannes de l'immigration à notre gré ou tout comme nous utilisons le système de point; un officier de l'immigration peut interpréter le système de point comme il le veut et je dirais même qu'il n'y a pas deux officiers de l'immigration qui donnent la même interprétation à ce système de point qu'en pensez-vous monsieur le ministre?

**M. Lang:** Si l'on examine les chiffres des deux dernières années, on constate que le nombre des demandes a considérablement diminué et que dans la catégorie des immigrants parrainés ou nommés ainsi que dans la catégorie des immigrants indépendants, on constate la même baisse. Cela prouve qu'il existe des conditions générales à la base des décisions sur l'immigration au Canada cela tout à fait en dehors du système de point. C'est en fait une question d'information que nous devons fournir aux gens qui désirent venir au Canada à un moment donné, information qui peut également lui être envoyée par sa famille.

Le système de point tend à refléter le nombre des débouchés dans un certain nombre de catégories et la quotation est ajustée d'après cela. Ce n'est donc pas la décision arbitraire d'un quelconque officier qui compte mais plutôt l'analyse de la conjoncture. Voilà à quoi sert la système de point. En essence, il reflète la conjoncture du pays.

## [Texte]

My concern might be more about the speed with which it responds and the speed with which we may get back up to higher numbers when we have a clearer opportunity in the country to receive more. I do not know whether we could add anything in the way of figures, Dr. Adams, on the flow?

**The Chairman:** Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** I have the feeling since being a member of Parliament and making representation for immigrants and especially people in the last two years—the last year in particular—more of them are being turned down in overseas offices compared with the same status quo of people who were allowed in the year before practically for the same capabilities or the same qualifications.

I have no way of figuring it out other than the investigating officers are told: "Tighten down a little bit, you are being a little bit loose on the point system. Be a little bit more restrictive on issuing these points to a lot of these people to come into Canada." I have been a member for nine years and no one can, I do not think, change my mind unless they produce documentary evidence that they are not using the point system in a different way.

Under this system of laws that we passed in 1967, I think, when they first started the point system, I have ungodly amount of even sons and daughters who have a rough time coming in here when the whole family is here—this was not our idea of a liberal policy—nieces and nephews, etc. guaranteed work, guaranteed places to live formerly allowed to come in here now being very restrictive so far as I am concerned. These are my feelings, Mr. Minister, and unless you have documentary evidence or otherwise to prove me wrong I will not be convinced that I am.

**Mr. Lang:** I am not sure whether it is possible to document the negative. The figures for 1970 over 1969 are adequately explained by the general labour situation in the country, both as it leads to information going to potential immigrants and as it leads to adjustments in the point system which are meant to be adjusted in those circumstances.

**The Chairman:** Mr. Whelan, I will come back to you again, if you wish. Mr. Paproski.

**Mr. Paproski:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, my questions are related to the Immigration Department and the Immigration Appeal Board. About 40 per cent of the total budgetary expenditures in the Immigration Division in 1971-1972 will go to the Enforcement and Control Program. Of this, the estimate, I think, is \$9.2 million. This program is to receive about \$1.5 million or 19 per cent more than was spent in 1970 or 1971.

Could you explain why sir.

• 1215

**Mr. Lang:** Would you be able to follow up on that, Dr. Adams?

**Mr. Paproski:** While you are looking that up, I will go to another question, as we do not have that much time.

In regards to programs let us consider:

## [Interprétation]

S'il y a une chose qui me préoccupe davantage, c'est de savoir si la coordination se fait en temps voulu, c'est à dire de ne pas se retrouver avec des chiffres limitatifs lorsque le pays peut accueillir davantage d'immigrants. Je ne sais pas si l'on pourrait ajouter grand chose de plus sur le plan des chiffres.

**Le président:** Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** Depuis que je suis député et je formule des instances depuis deux ans—surtout l'année dernière—j'ai l'impression qu'on les refuse pour la plupart dans nos bureaux de l'étranger par comparaison avec les mêmes possibilités et les mêmes qualifications qui leur permettaient l'année précédente en particulier, de venir au Canada.

Je n'ai pas d'autre moyen de me représenter la situation si ce n'est ce que disent les officiers chargés des enquêtes: «Soyez plus fermes, vous êtes un peu trop couplants avec le système des points.» Voilà 9 ans que je suis député et personne ne peut me faire changer d'avis sur ce problème à moins de me donner des preuves à l'appui démontant que le système de point ne sert pas à autre chose.

Aux termes de ces lois que nous avons promulguées en 1967, je crois, et où l'on a démarré ce système de point, il se trouve un nombre incalculable de fils et de filles qui ont du mal à venir ici où leur famille est établie—cela n'est pas notre idée d'une politique libérale—des nièces et des neveux, etc un travail garanti, un logement garanti. C'est ce que je pense, et à moins d'avoir la preuve du contraire, je ne changerai pas d'avis.

**M. Lang:** Je ne suis pas sûr qu'il soit possible de vous donner la preuve de ce qui n'existe pas. Les chiffres de 1970 par rapport à ceux de 1969 s'expliquent très bien par la situation de l'emploi dans notre pays; les renseignements adéquats sont fournis aux postulants, et par ailleurs, nous ajustons le système de point pour qu'il soit adapté aux circonstances.

**Le président:** Monsieur Whelan, je reviendrai à vous plus tard si vous le désirez. Monsieur Paproski.

**M. Paproski:** Merci monsieur le président. Monsieur le ministre, ma question porte sur le ministère de l'Immigration et sur la Commission d'appel de l'immigration. Environ 40 p. 100 du budget total de la divisions de l'immigration, pour 1971-1972, ira au programme de contrôle. Les prévisions sont, je crois, de \$9.2 millions. Ce programme va donc recevoir environ \$1.5 millions soit 19 p. 100 de plus que ce qui a été dépensé en 1970 ou en 1971.

Comment expliquez-vous cela?

**M. Lang:** Docteur Adams, voudriez-vous répondre à cette question?

**M. Paproski:** Pendant que vous recherchez la documentation, je passerai à une autre question étant donné que nous n'avons guère de temps.



## [Text]

*Program Administration*—Provides planning, direction, control and co-ordination of specialist staff services for the operational activities to ensure that they function as effectively as possible to achieve the objectives of the program.

When an immigrant comes into Canada in regards to assessing a person's skills this is part of the recruitment and selection program. It would seem likely that the Program Procedures Branch would decide that policies are on skills to be chosen. The Home Service Branch would provide technical advice, and how to get these skills evaluated and put to use in Canada, and the Foreign Branch would implement the policy on skills.

I say such a division of labour requires close liaison work. The evidence is that the liaison work is not being done. Immigrants, sir, again and again complain that they were not given warning that their educational qualifications would not allow them to practise their skills in Canada or that their skills are not in demand. Could you explain if there is such a thing as liaison work between these different branches? Are the policies chosen by programs of Procedure Branch good ones, and ones which actually take into account economic conditions? I am throwing these questions at you so that you can have the next three or four minutes to answer.

**Mr. Lang:** I think the effort is made to inform immigrants as well as possible. That is in itself a very difficult and challenging information problem. Partly because the immigrant may not be focusing on all the details of information which is given to him at a particular point in time and partly because the information itself changes very rapidly. When the immigrant is given details about a particular trade where the trade rules are within the discretion of the province,—obviously you have the problem of dealing with the rules of different provinces, and of changes being made constantly in those rules.

The information we give to the immigrant is based on the most recent available information. It warns him very clearly that it is subject to any changes which may be going on. Of course, an immigrant is apt to rely on it without checking for changes. These are certainly problems so far as the co-ordination of information is concerned. Perhaps Dr. Adams would want to comment on that in a general way as well as dealing with the other question that Mr. Paproski raised.

**The Chairman:** Dr. Adams, do you have a comment?

**Dr. R. M. Adams (Assistant Deputy Minister, Immigration Division, Department of Manpower and Immigration):** I do not think I have anything in particular to add to the Minister's general overview, the methodology, if you like of ensuring that adequate information is provided to selection officers both in Canada and abroad. From many parts of the Department information flows in from the local manpower centres to regional economists and information officers. Through various statistical reporting systems and labour force surveys we are able to determine with a fair degree of accuracy the broad range of

## [Interpretation]

En ce qui concerne les programmes; parlons du programme d'administration.

Le programme d'administration—veille à la planification, à la direction, au contrôle et à la coordination des services de personnel spécialisé dans le cadre des activités opérationnelles afin de veiller à ce qui soit aussi efficace que possible dans la réalisation des objectifs du programme.

L'évaluation des capacités d'une personne relève du programme de recrutement et de sélection. Il semblerait que la direction des procédures du programme décide des qualifications. La direction interne donnerait les conseils techniques et la manière dont on doit évaluer les qualifications; la direction de l'étranger mettrait cette politique en œuvre.

Il me semble qu'une division comme celle-ci devrait avoir un bon service de liaison. Apparemment, ce n'est pas le cas. Les immigrants ne cessent de se plaindre en disant qu'on ne les a pas suffisamment avertis du fait que leur instruction ne leur permettrait pas de venir au Canada ou encore que le Canada n'a pas besoin des qualifications qu'ils peuvent lui offrir. Comment expliquez-vous cela s'il existe vraiment des liaisons entre les différentes directions? Est-ce que les politiques sont choisies par la direction de la procédure sont valables et est-ce qu'elles tiennent vraiment compte de la conjoncture économique? Je vous pose toutes ces questions en vrac de manière à ce que vous puissiez répondre au cours des trois ou quatre minutes qui vont suivre.

**M. Lang:** Je vois que nous nous efforçons d'informer les immigrants que possible. C'est un problème extrêmement difficile. Cela tient partiellement au fait que les immigrants ne s'attachent pas à tous les détails qu'on leur livre à un moment donné, et par ailleurs, cela tient au fait que l'information elle-même évolue très rapidement. Lorsque l'immigrant reçoit des renseignements sur une profession donnée où les règlements concernant cette profession restent à la discrétion de la province, il est évident que se pose le problème de la réglementation en vigueur dans les différentes provinces et les changements à laquelle elle est constamment soumise.

L'information que nous fournissons à l'Immigrant est fondée sur les chiffres les plus récents que nous ayons. Nous l'avertissons très clairement qu'ils sont susceptibles de changer. Bien entendu, un immigrant peut très bien se fier à ces données sans chercher à savoir s'il y a eu des changements. La coordination de l'information constitue un problème certain. Le Dr Adams voudrait peut-être vous donner davantage de précisions et répondre également aux autres questions.

**Le président:** Qu'en pensez-vous docteur Adams?

**Dr. R. M. Adams (sous-ministre adjoint, division de l'immigration, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Je n'ai rien de particulier à ajouter à ce que vient de dire le ministre. L'information que nous recevons au ministère provient de nos centres de main-d'œuvre locaux et ce sont les économistes régionaux ou les officiers chargés de l'information qui s'en occupent. À partir de différents systèmes de rapports statistiques et d'études de la population active, nous sommes en mesure de déterminer avec assez d'exactitude, les débouchés sur le marché de l'emploi et, bien entendu, nous veillons à

## [Texte]

employment opportunities and, of course, feel a responsibility to pass this on to prospective immigrants. In fact that does happen in the counselling procedure.

**Mr. Paproski:** May I just stop you there while we have him in the chair. What liaison exists between the three branches of Immigration to ensure that the policies of one are being implemented by the others. Is there constant lateral communications across the branches or is all communication passed to the top of one branch before being transmitted down to the others?

• 1220

**Mr. Adams:** The communication is constant at all levels, Mr. Paproski.

To answer your first question, the increase of expenditures there is chiefly due to an addition of man-years in the enforcement and control function which is broadly defined as one of the major elements of the program. It represents an increase in the man-years or staff devoted to that function from some 784 up to 860. These resources will be used chiefly within Canada in the examination of persons seeking to come into Canada, some in a strengthening of the SIO function to which Mr. Brewin and the Minister referred. It is a general strengthening, in other words, of operations in the field within Canada.

**Mr. Brewin:** May I ask a supplementary?

**The Chairman:** To Mr. Paproski's question? Yes, go ahead.

**Mr. Brewin:** In the past, the information assessed by the department in determining occupational demand was kept confidential and not made available either to the would-be immigrant or his counsel. Is that procedure changed now?

**M. Lang:** No, that is still the general rule.

**Mr. Brewin:** It is still the rule.

**Mr. Paproski:** I think this may be directed to you, Mr. Lang. What is the policy of immigration during a period of economic slowdown in Canada? If there is one, how is it being implemented?

**Mr. Lang:** That really has two sides to it. One is the informational side and the other one is the point system side. The informational side is trying to assure that the immigration officers talking to possible immigrants make clear to them what the current situation is and what prospects there are. On the point system side, there is a regular adjustment of the points in various occupational categories which reflects the demand of the moment.

**Mr. Paproski:** What means are used to evaluate the skills needed by the Canadian economy?

**Mr. Lang:** Part of the whole collection of information to which Mr. Adams did refer just a moment ago.

## [Interprétation]

répercuter cette information auprès des immigrants. En fait, c'est ce qui se passe au stade des conseils d'orientation.

**M. Paproski:** Permettez moi de vous interrompre à ce stade. Quel genre de liaison existe-il entre les trois directions de l'immigration pour veiller à ce que les politiques de l'une soient également mises en vigueur par les autres. Y a-t-il des contacts constants d'une direction à l'autre ou bien est-ce que toute communication doit passer par le pallier supérieur d'une direction donnée avant d'être transmise aux autres.

**M. Adams:** La communication est constante à tous les paliers.

Pour répondre à votre première question, l'augmentation des dépenses est due surtout à l'augmentation des années-hommes que la mise en vigueur et la fonction de contrôle des programmes impliquent; il s'agit là de l'un des éléments le plus importants du programme. Le nombre des années-hommes pour le personnel qui se consacrerait à cette tâche sera de l'ordre de 784 et pourra atteindre 860. Ces ressources seront surtout utilisées au Canada pour examiner la candidature des personnes qui voudraient s'établir dans notre pays et en particulier pour renforcer des fonctions SIO dont M. Brewin et le ministre parlaient. Autrement dit, il s'agit d'un renforcement général des opérations dans ce domaine à l'intérieur du Canada.

**M. Brewin:** Permettez-moi de poser une question supplémentaire.

**Le président:** A la question de M. Paproski? Allez-y.

**M. Brewin:** Par le passé, les renseignements qui faisaient l'objet d'un examen pour déterminer la demande sur le plan professionnel étaient confidentiels et personne n'y avait accès, ni l'immigrant ni son conseiller. Est-ce que c'est toujours pareil?

**M. Lang:** C'est toujours la règle qui prévaut.

**M. Brewin:** C'est toujours la règle.

**M. Paproski:** Je crois que cela s'adresse à vous, monsieur Lang. Quelle est la politique d'immigration en période de récession économique? S'il en existe une particulière, comment est-elle mise en œuvre?

**M. Lang:** Il y a deux aspects à cette question. D'une part, le côté-information et d'autre part, le système des points. L'information a pour but de veiller à ce que l'officier d'immigration précise clairement au futur immigrants la situation et les perspectives dans notre pays. En ce qui concerne le système des points, on effectue régulièrement un rajustement dans diverses catégories professionnelles afin de mieux refléter la demande dans ces catégories.

**M. Paproski:** Quel moyen utilisez-vous pour évaluer les compétences dont l'économie canadienne aurait besoin?

**M. Lang:** Nous utilisons en partie l'information dont M. Adams vient de parler.



[Text]

**Mr. Paproski:** That is my questioning, sir, thank you.

**Mr. Lundrigan:** Could I ask a supplementary?

**The Chairman:** Yes. On a supplementary, Mr. Lundrigan.

**Mr. Lundrigan:** What changes in information flow to prospective immigrants were in actual fact brought about? I remember in the House some time ago, and every member is aware of this, that Mr. Douglas, I believe it was, raised the question about advertisements appearing in the European papers. That was right up until a month ago. We were advertising: "Come to Canada, it is a beautiful rosy country, it has all of the attractions, the land of the future".

**Mr. Lang:** A great land of opportunity and promise. I am not sure of the exact words but that was the spirit of it.

**Mr. Lundrigan:** If you have to depend on politicians' promises, I would not come to Canada.

**The Chairman:** Order, please. If you want to ask a question briefly, I will ask the Minister if he has any comments on it. Otherwise, we have three or four others who are still awaiting their first round.

**Mr. Lundrigan:** Mr. Chairman, the Minister made about a one-half hour statement: I was restricted to about an eight-minute question response; so do not be too aggressive in your ruling this morning.

**The Chairman:** Order, please Mr. Lundrigan, we have a 10-minute rule in the Committee which we mentioned at the first of the operation today. I am perfectly happy to let you take your turn on second round. I will let you also, at the moment, take your turn on a brief supplementary; but I just do want to call it to your attention that we have others still awaiting the first round today.

**Mr. Lundrigan:** You have told me that, Mr. Chairman, twice.

**The Chairman:** Can we just carry on with the question to the Minister now?

**Mr. Lundrigan:** I have asked him the question.

**The Chairman:** Yes. Mr. Lang, if you will reply?

**Mr. Lang:** We are continuing some general advertising. The specific job advertising was stopped some months ago, but it is consistent with our general view about the desirability of attracting immigrants to Canada that we keep Canada before the minds of people who are thinking about emigrating. This is not an overnight decision by our people but rather a long-term examination of the issue. We want to stay there ready to attract immigrants to Canada in the years ahead.

**Mr. Paproski:** I just wanted to ask one brief question.

**The Chairman:** Mr. Paproski.

[Interpretation]

**M. Paproski:** J'ai terminé.

**M. Lundrigan:** Puis-je poser une question supplémentaire?

**Le président:** Oui.

**M. Lundrigan:** S'est-on modifié dans l'information fournie aux futurs immigrants? Je me souviens qu'à la Chambre, il y a quelque temps, et, tous les députés le savent, M. Douglas, je crois, avait posé une question au sujet des annonces qui paraissent dans les journaux européens. Cela était encore le cas il y a un mois. Nous annonçons ce qui suit: «Venez au Canada, terre de l'avenir, pays où tout est rose.»

**M. Lang:** Une terre promise en quelque sorte. Je ne suis pas certain des termes exacts mais en tout cas, le sens y est.

**M. Lundrigan:** Si je devais me fier aux promesses des politiciens, je ne viendrais pas au Canada.

**Le président:** A l'ordre s'il vous plaît. Si vous voulez poser une brève question, je demanderai au ministre ce qu'il en pense car trois ou quatre personnes attendent toujours le premier tour.

**M. Lundrigan:** Monsieur le président, le ministre a parlé pendant une heure et demie. Je suis limité pour ma part à huit minutes; alors, ne soyez pas trop strict avec le Règlement ce matin.

**Le président:** A l'ordre. Monsieur Lundrigan, la règle est d'accorder 10 minutes aux députés. Je suis tout à fait d'accord pour que vous posiez une question au second tour. En temps opportun, je vous permettrai également de poser une brève question supplémentaire mais je voudrais vous rappeler que d'autres attendent.

**M. Lundrigan:** Vous me l'avez déjà dit.

**Le président:** Pourrions-nous passer à la question adressée au ministre?

**M. Lundrigan:** J'ai déjà posé ma question.

**Le président:** Monsieur Lang, voulez-vous y répondre?

**M. Lang:** Nous continuons à faire passer des annonces, dans une certaine mesure. On a arrêté il y a quelques mois mais il importe de maintenir cette image du Canada auprès des gens qui songent à émigrer. Il ne s'agit pas d'une décision prise à la légère mais plutôt d'une étude approfondie de la question. Nous voulons continuer à attirer les immigrants pour les années à venir.

**M. Paproski:** Je voulais simplement poser une brève question.

**Le président:** Monsieur Paproski.

[Texte]

• 1225

**Mr. Paproski:** I would like to ask the Deputy Minister, through you, Mr. Lang, about the Manpower Centres in Alberta, in particular. Are you evaluating jobs differently there than in any other province in Canada. There seems to be a lack of co-ordination in the offices in Calgary and in Edmonton. They are not doing it the same way as they are doing it in other provinces. It is left to a clerk to take the personal file of a man who has been evaluated by the counsellor and when anybody applies for a job that clerk is the one who picks that man for that job. Sir, I think you should look into this. I do not think this is the way to pick a man for a particular job. This is just one little thing I wanted to add.

**The Chairman:** Mr. Paproski, I guess you will have to take it that your representation will be looked into.

**Mr. Paproski:** Yes. Thank you.

**The Chairman:** I now recognize Mr. Gilbert.

**Mr. Gilbert:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I would like to review with you the situation concerning immigration problems in Toronto. I understand there has been a catch up on the interviews but there is still a backlog on the special inquiries. You told Mr. Brewin that legislation is almost imminent with regard to changes that will take place and I assume that is right, that it is almost imminent. I think you indicated that to Mr. Lambert from Edmonton.

**Mr. Lang:** Yes, that is right.

**Mr. Gilbert:** With regard to appeals in Toronto—I understand we have appeals in Ottawa, Montreal and Toronto—the situation there is that one person attends and takes the evidence and then comes back and discusses it with two members of the appeal board in Ottawa. Is that the procedure that is being followed on appeals in Toronto?

**Mr. Lang:** That is the procedure which is allowed under the act and which is being used.

**Mr. Gilbert:** Do you think it is very satisfactory to have the evidence taken by one person and then reviewed by two others who were not present to hear the appeal? From my experience in Ottawa, much of the success of an appeal is through the personal attendance of the appellant and the opportunity by the appeal board members to assess the person. With regard to appeals in Toronto this is a complete denial to the appellant.

**Mr. Lang:** I do not think it is very satisfactory to have a system where in effect a different body makes the final decision as compared to the body which hears the evidence. I think it is generally regarded as not being a particularly good thing.

[Interprétation]

**M. Paproski:** Je voudrais interroger le sous-ministre au sujet des centres de main-d'œuvre en Alberta, en particulier. Est-ce que l'évaluation des débouchés sur le marché de l'emploi est différente par rapport au reste du Canada? Il se semble se manifester un manque de coordination dans les bureaux de Calgary et d'Edmonton. Ils ne procèdent pas de la même façon que dans les autres provinces. Il laisse à un employé le soin de prendre le dossier personnel d'un homme qui a été établi par le conseiller et lorsqu'une personne fait une demande d'emploi, cet employé est celui qui choisit la personne devant occuper cet emploi. Je pense que vous devriez étudier cette situation, je ne pense pas que ce soit la façon de choisir un homme devant occuper un emploi particulier. C'est un petit détail que je voulais signaler.

**Le président:** Monsieur Paproski, je pense que vous devrez accepter l'assurance que votre doléance sera examinée.

**M. Paproski:** Merci.

**Le président:** Je donne maintenant la parole à M. Gilbert.

**M. Gilbert:** Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, j'aimerais examiner avec vous la situation ayant trait aux problèmes d'immigration à Toronto. On m'a laissé entendre qu'en ce qui concerne les entrevues le regard a été rattrapé, mais il y a encore du retard en ce qui concerne les enquêtes spéciales. Vous avez dit à M. Brewin que l'adoption d'une loi est presque imminente en ce qui concerne les changements qui auront lieu et je suppose que c'est exact. Je crois que vous l'avez dit d'Edmonton à M. Lambert.

**M. Lang:** Oui c'est exact.

**M. Gilbert:** En ce qui concerne les appels à Toronto, je crois comprendre que nous avons des appels à Ottawa, à Montréal et à Toronto et que la procédure est qu'un fonctionnaire y assiste et prend le témoignage, puis il revient et en discute avec des membres de la Commission d'appel à Ottawa. Est-ce la procédure en vigueur à Toronto en ce qui concerne les appels?

**M. Lang:** C'est la procédure permise dans le cadre de la loi et qui est employée.

**M. Gilbert:** Pensez-vous que ce soit très satisfaisant qu'un fonctionnaire prenne le témoignage et que ce dernier soit examiné par deux autres fonctionnaires qui n'ont pas assisté au déroulement de la procédure d'appel? D'après mon expérience à Ottawa, la plus grande partie du succès d'un appel réside dans le fait que celui qui fait appel doit comparaître personnellement et les membres de la Commission d'appel ont l'opportunité d'évaluer la personne. En ce qui concerne les recours en appel à Toronto, cette procédure est refusée à celui qui fait appel.

**M. Lang:** Je ne pense pas qu'il soit très satisfaisant d'avoir un régime dans le cadre duquel en effet un organisme différent prononce la décision finale au lieu que ce soit celui qui a entendu le témoignage. Je pense qu'en général ce n'est pas recommandé.

[Text]

**Mr. Gilbert:** What is your answer to the problem?

**Mr. Lang:** We will have an opportunity to look at possible solutions to that problem as well when we deal with the legislation.

**Mr. Gilbert:** In the near future. While we are on the Toronto situation, I understand that the people who do the interviews are classified as PM 1 in your salary classification.

**Mr. Lang:** Some would be but not all, I should think.

**Dr. Adams:** PM 1s.

**Mr. Gilbert:** PM 1s. I understand that the equivalent in Manpower is classified as PM 2. I also understand that the equivalent on overseas interviews, persons doing the same work overseas, is classified as PM 4. Why would you have such a difference? I do not think it is very fair to the people who are performing the interviews in Toronto that they should be discriminated against salarywise.

**Mr. Lang:** I must say that the mysteries of classification are very intriguing to me. I am not sure that I know the answer to the total job description which leads to this conclusion. The manpower counsellor's job, of course, can be a very complicated one, and perhaps in general much more complicated than the bulk of the work which is done by the immigration officer. I can see some reason for distinguishing the work done there, even though the decision is very important to the individual concerned.

**Mr. Gilbert:** I am not going to completely defend the position of the PM 1 officers but it seems to me to be totally unfair to classify manpower officers interviewing as PM 2 and then classify immigration as PM 1. If you have ever attended an interview in Toronto with some of these people you will know that it is a very difficult experience for an interview officer to interview a person who in many cases does not speak the language and has to depend on an interpreter, and so forth. I would appreciate it if you would look into it and give us a more substantial answer.

**Mr. Lang:** I will be glad to do that.

• 1230

**Mr. Gilbert:** With regard to the situation in Hong Kong and also in India—and this refers to people within my own riding, Mr. Minister—I find that applications from Hong Kong are not too fast in being processed. The same situation applies in India. I wonder what the reason for that is.

**Mr. Lang:** There are certainly difficulties in processing them. Perhaps I could ask Dr. Adams or one of the other officials...

**The Chairman:** Dr. Adams.

**Dr. Adams:** Mr. Chairman, I would be interested, sir, in any details you had on that. In terms of the Hong Kong

[Interpretation]

**M. Gilbert:** Quelle est votre solution à ce problème?

**M. Lang:** Nous aurons également l'occasion d'étudier des solutions possibles à ce problème quand nous considérons la loi.

**M. Gilbert:** Dans un avenir proche. Pendant que nous parlons de la situation existant à Toronto, je crois comprendre que les fonctionnaires qui font les entrevues sont classés comme PM 1 dans votre classification des traitements.

**M. Lang:** Certains d'entre eux appartiendraient à cette catégorie; mais pas tous.

**M. Adams:** PM 1.

**M. Gilbert:** PM 1. Je crois comprendre que leurs homologues au ministère de la Main-d'œuvre sont classés comme PM 2. Et je crois comprendre que leurs homologues faisant des entrevues à l'étranger c'est-à-dire des fonctionnaires faisant le même travail à l'étranger, sont classés comme PM 4. Pourquoi existe-t-il une telle différence? Je ne pense pas qu'il soit équitable à l'égard de ceux qui font des entrevues à Toronto qu'ils soient l'objet d'une discrimination au point de vue du traitement.

**M. Lang:** Je dois dire que les mystères du classement m'intriguent énormément. Je ne suis pas sûr de connaître la réponse à la description complète du travail qui conduit à cette conclusion. Bien entendu le travail du conseiller du centre de la main-d'œuvre peut être très compliqué et généralement plus compliqué que le gros du travail effectué par le fonctionnaire de l'immigration. Je peux voir une certaine raison à la distinction du travail effectué là, même si la décision est très importante pour le fonctionnaire intéressé.

**M. Gilbert:** Je ne défendrai pas complètement la position des fonctionnaires PM 1 mais il me semble qu'il n'est pas du tout équitable de classer des fonctionnaires de la main-d'œuvre produisant des interviews au grade PM 2 et de classer ceux de l'immigration au grade de PM 1. Si vous avez assisté à des entrevues à Toronto avec certaines de ces personnes, vous vous rendrez compte que c'est assez difficile pour le fonctionnaire effectuant l'entrevue qui dans beaucoup de cas ne parle pas la langue de l'immigrant et doit recourir à un interprète et à des choses de ce genre. Je vous saurais gré de bien vouloir étudier la question et de nous donner une réponse plus explicite.

**M. Lang:** Je le ferai avec plaisir.

**M. Gilbert:** En ce qui concerne la situation à Hong Kong et aussi aux Indes, et je ne parle que des gens que j'ai vus dans mon voyage, monsieur le ministre, je trouve que les demandes d'emploi de Hong Kong ne sont pas très rapidement examinées. La même situation s'applique aux Indes. Je me demande quelle est la raison de cela.

**M. Lang:** Il y a sûrement des difficultés à les examiner. Peut-être pourrais-je demander à M. Adams ou à quelqu'un d'autre des hauts fonctionnaires...

**Le président:** Monsieur Adams.

**M. Adams:** Monsieur le président, je serais intéressé, monsieur, par les détails que vous avez à propos de cela.



## [Texte]

operation, we have been quite successful in the last year or two in reducing some very substantial backlogs. One of our senior officials was in Hong Kong recently on the operational side of the Immigration Division looking at procedures. The reports I got were that we were in pretty fair shape on the backlogs. Similarly in India. I would certainly be interested in the evidence you have if it is a particular case. The general situation, as I understand it, is pretty fair.

**Mr. Gilbert:** Dr. Adams, through you, Mr. Chairman and also through the Minister, my experience with regard to Hong Kong applications has been that the interviewing officer has exercised his discretion probably far more than it has been exercised in other countries concerning the suitability of the person fitting into the Canadian way of life. I would be interested in knowing just how many applications have been refused on the basis that even though the applicant has the necessary assessment units to proceed to Canada, there has been a refusal because of an exercise of discretion by the interviewing officer that he would not fit into the Canadian way of life. Have you had that experience or have you any figures on that?

**Dr. Adams:** I do not have them with me. Certainly again my general impression in terms of Hong Kong is that the refusal rate is not very high in relative terms. I think perhaps the opposite might be true of India.

**Mr. Gilbert:** I have just one final question, Mr. Chairman. It is developing what Mr. Brewin brought up in the supplemental with regard to occupational demand. When you go on an interview and you find out that the figure is very low and then you ask for the person from the Manpower office to give you the figures, you are denied by the SIO. It seems to me, Mr. Minister, that it is just basic, natural justice and fair play to have some positive indication with regard to occupational demand. As a lawyer, you would know that in a civil action all you do is issue a notice to produce or examine the person either in court or on examination for discovery. Here you are completely denied the opportunity to go into the details with the position of occupational demand, also with regard to the assessment on the first factor of personal assessment. It seems to me that it is highly unfair both for the appellant and also for his counsel not to be able to examine these people at the appropriate time.

**Mr. Lang:** I am hoping that we can have a look at the whole question of what can be made available. There has been some feeling of difficulty in regard to such a thing as occupational demand and these ratings because one is dependent to some extent upon the information from the applicant himself about where he fits, what category he is in. It would probably require some additional back-checking on our part to offset the ease with which an applicant could state that he was in a certain occupational category when he was not. This is part of the problem

## [Interprétation]

En ce qui concerne l'opération de Hong Kong, nous avons pas mal réussi l'année dernière à réduire de très importants arriérés. Un de nos fonctionnaires les plus importants a été à Hong Kong récemment du point de vue opérationnel de la direction de l'immigration ayant trait aux procédures. Le rapport que j'ai fait était que nous étions dans une situation extrêmement épineuse en ce qui concerne les arriérés. Pareil aux Indes. Les faits que vous avez m'intéresseraient certainement s'ils concernent un cas particulier. La situation générale, comme je le comprends, est assez claire.

**M. Gilbert:** Monsieur Adams, monsieur le président, monsieur le ministre, je sais que, en ce qui concerne les postulants de Hong Kong que le fonctionnaire inspecteur a exercé ses pouvoirs discrétionnaires peut-être bien plus qu'il ne l'aurait fait dans d'autres pays concernant la viabilité de la personne dans le mode de vie canadien. Je serais simplement intéressé de savoir combien de postulants ont été refusés se basant sur le fait que même bien que le postulant n'était pas nécessairement n'avait pas les unités requises pour venir au Canada il y a eu un refus à cause de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire inspecteur du fait qu'il ne se serait pas accommodé du mode de vie canadien. Le savez-vous, ou avez-vous d'autres renseignements là-dessus?

**M. Adams:** Je ne les ai pas avec moi. Certainement, de nouveau, mon impression générale en ce qui concerne Hong Kong est que le taux de refus n'est pas très élevé proportionnellement. Je pense, peut-être l'inverse serait vrai pour l'Inde.

**M. Gilbert:** Je n'ai plus qu'une dernière question, monsieur le président. Cela concerne ce que M. Brewin a soulevé dans le supplément en ce qui concerne l'exigence d'avoir un emploi. Lorsque quand vous faites une interview et que vous trouvez que les chiffres sont très bas et que vous demandez alors à la personne compétente du Bureau de la main-d'œuvre de vous donner des chiffres, l'OIS vous les refuse. Il me semble, monsieur le ministre, que c'est simplement une question de justice naturelle fondamentale et de franc jeu d'avoir quelques indications positives en ce qui concerne l'obligation d'avoir un emploi. En tant que juriste, vous devriez savoir que dans la fonction publique tout ce que vous avez à faire c'est de publier une notice pour produire ou examiner la personne soit devant un tribunal soit sous forme d'examen pour voir ce qu'il en est. Alors que maintenant on refuse toujours l'occasion d'avoir des détails en ce qui concerne l'exigence d'avoir un emploi, et aussi en ce qui concerne la répartition du premier facteur et la répartition personnelle. Il me semble que c'est hautement injuste aussi bien pour postulant que pour son conseiller de ne pas pouvoir examiner ces gens en temps voulu.

**M. Lang:** J'espère que nous pourrions avoir un aperçu de la question entière de ce qui peut être fait. Il y a un sentiment de difficulté en ce qui concerne cette sorte de chose telle que l'exigence d'emploi et ces taux étant donné que cela dépend dans une certaine mesure de l'information du postulant lui-même en ce qui concerne ces us et coutumes. Cela demanderait probablement quelques vérifications nouvelles de notre part pour compenser la facilité avec laquelle le postulant pourrait déclarer être dans une certaine catégorie alors qu'il ne l'est pas. C'est



[Text]

but I agree with you that it does pose some other problems and that it deserves a thorough look.

**Mr. Gilbert:** Mr. Minister, one final word with regard to the category "head of the family". Under the regulations, if I remember correctly, "head of the family" usually refers to the husband. In this changing society and with the Status of Women Report being tabled recently, there is an indication that "head of the family" can be either the husband or the wife. I think you should have a good look at that definition, head of the family, because some people are denied entry on that very ground.

• 1235

**Mr. Lang:** I think it may well deserve another look although as you can imagine it may create some additional problems and require some further redefinitions if one were to make a change in it.

**Mr. Gilbert:** That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gilbert. Mr. Portelance.

**M. Portelance:** Merci, monsieur le président. Monsieur Lang, à partir du mois de juillet prochain, on croit qu'il y aura un nouveau plan d'assurance-chômage; je crois que votre ministère aura un rôle primordial à jouer en ce qui concerne les personnes qui bénéficieront des prestations. Pourriez-vous nous donner quelques détails sur ce qui doit être fait par votre ministère?

**Mr. Lang:** Mr. McCloskey, were you able to get that question?

**The Chairman:** Mr. Portelance, I am sorry. Perhaps you could repeat the question for Mr. McCloskey.

**Mr. Portelance:** In July of this year we will certainly have a new Unemployment Insurance Plan and apparently your Department is supposed to have a role in it. I would like to know exactly what role your Department will play in it?

**Mr. L. P. McCloskey (Associate Director, Manpower and Operations Division, Department of Manpower and Immigration):** The liaison arrangements that we have worked out over the last two years, which are major improvements over previous arrangements, will continue. In addition, we will be tying in with the claimant assistance program that is mentioned in Bill C-229 in terms of our current procedures, but in addition, stemming from the interviews that are part of the Claimant Assistance Program, where the UIC determines that a person needs our services and has not been in touch with us, they will refer the person to us. We have now installed this in Hamilton on an experimental basis and we will be installing it in a couple of other centres within the next few weeks. In addition, of course, there is the notification to the Unemployment Insurance Commission in terms of people refusing work and other actions that they may take that may indicate a non-entitlement to benefit.

[Interpretation]

une partie du problème mais je suis d'accord avec vous que cela pose certains autres problèmes et que cela mérite une révision.

**M. Gilbert:** Monsieur le ministre, un dernier mot en ce qui concerne la catégorie «chef de famille». En vertu de la réglementation, si je me souviens bien, «chef de famille» concerne généralement le mari. Dans notre société changeante et en accord avec les rapports sur le statut de la femme qui a été présenté récemment, il y a une indication que «chef de famille» peut être soit le mari soit la femme. Je pense que vous devriez bien voir cette définition, chef de famille, parce que certains se voient refuser l'entrée de cette situation.

**M. Lang:** Je pense que cela peut bien mériter un autre examen, quoi que, comme vous pouvez l'imaginer, cela pourrait créer quelques problèmes supplémentaires et exiger des nouvelles définitions si on devait y apporter un changement.

**M. Gilbert:** C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Gilbert. Monsieur Portelance.

**Mr. Portelance:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Lang, from July next, they think that they will be a new Unemployment Insurance Plan; I think that your Department will have a significant role to play as far as the people who will receive benefits are concerned. Can you give us some details on what must be done by your Department?

**M. Lang:** Monsieur McCloskey, est-ce que vous avez saisi cette question?

**Le président:** Monsieur Portelance, je m'excuse. Peut-être pourriez-vous répéter la question pour M. McCloskey.

**M. Portelance:** A partir du mois de juillet de cette année nous aurons certainement un nouveau régime d'assurance-chômage, et il semble que votre ministère soit appelé à y jouer un rôle. J'aimerais savoir exactement quel rôle votre ministère jouera?

**M. L. P. McCloskey (Directeur adjoint, division des opérations et de la main-d'œuvre, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Les arrangements des liaisons que nous avons élaborés pendant les deux dernières années, qui sont des améliorations importantes sur les arrangements existant précédemment, continueront. De plus, nous allons relier cela au programme d'aide aux bénéficiaires qui est mentionné dans le Bill C-229 en ce qui concerne nos procédures courantes, mais de plus, à partir des entrevues qui font partie du programme d'aide aux bénéficiaires, lorsque la Commission d'assurance-chômage détermine qu'une personne a besoin de nos services et ne nous a pas contacté, ils nous renverront cette personne. Nous avons maintenant installé ceci à Hamilton sur une base expérimentale et nous l'installerons dans quelques autres centres au cours des prochaines semaines. En plus, naturellement, il y a la notification à la Commission d'assurance-chômage concernant les gens qui refusent de prendre du travail et les autres mesures qu'ils peuvent prendre et qui peuvent indiquer qu'une personne n'a pas droit aux prestations.

[Texte]

**Mr. Portelance:** But it does not mean that some of your people will be working at the Unemployment Insurance offices or vice versa?

**Mr. McCloskey:** No.

**Mr. Portelance:** It will still be done at a different place.

**Mr. McCloskey:** Separate administration, that is right.

**Mr. Portelance:** Monsieur Lang, à la Commission d'assurance-chômage on a tout de même un système de compilation électronique quant à ceux qui reçoivent des prestations. Leurs noms sont inscrits sur des cartes, et tout ça. Et je crois que c'est un système qui manque dans les centres de main-d'œuvre. Est-ce que vous avez l'intention d'installer un tel système?

**Mr. Lang:** We are now in an experimental way involved in computer files on applicants at several offices. Here in Hull and Ottawa, for instance, we have the experiment under way and it is proving to be a very successful one.

**Mr. Portelance:** So it is already started in this region?

**Mr. Lang:** Yes.

**Mr. Portelance:** This is something that we are certainly missing in the larger centres like Montreal. I do not know about Toronto, but in Montreal they seem to be lost when there are too many cards around.

**Mr. Lang:** Yes, I think a city like Montreal might be one of our first moves from the experimental stage into operation.

**Mr. Portelance:** And something which seems to be missing in your Centre is a complete inventory of workers. Do we have that in Canada—to know how many plumbers, how many electricians and how many of each trade we have?

**Mr. Lang:** I think this again is really where the computer system will allow you to get a read-out on this type of thing. It has been a problem of recording it in a way that would be readily accessible having regard to all the changes that take place from month to month. The computer will have all of that information available so that if one wants to determine it once we are computerized across the country it will be readily obtainable.

**Mr. Portelance:** By having something like this perhaps then we could have better co-operation with each province and even have people coming out of school in the right trades instead of not having any plan at all because I have the impression right now that we do not know how many tradesmen of a certain type will be needed, and I do not think the provinces know either. I think your Department should be the main one to inform what is needed.

[Interprétation]

**M. Portelance:** Mais cela ne signifie pas que certains de vos gens travailleront dans les bureaux de l'assurance-chômage ou vice-versa?

**M. McCloskey:** Non.

**M. Portelance:** Ce travail sera fait à une place différente.

**M. McCloskey:** Une administration séparée, c'est cela.

**Mr. Portelance:** Mr. Lang, the Unemployment Insurance Commission has a system of electronic computation as far as those who get benefits are concerned. Their names are written on cards, etc. And I think that it is a system which is lacking in the Manpower Centers. Do you intend to install such a system?

**M. Lang:** Nous travaillons actuellement d'une manière expérimentale avec des dossiers pour ordinateurs concernant les bénéficiaires dans plusieurs bureaux. Ici, à Hull et à Ottawa par exemple, cette expérience est en train et elle semble être très satisfaisante.

**M. Portelance:** Ainsi, on a déjà débuté cela dans cette région?

**M. Lang:** Oui.

**M. Portelance:** C'est une chose qui nous fait défaut certainement dans les centres importants tel que Montréal. Je ne sais pas ce qu'il en est pour Toronto, mais à Montréal il semble qu'ils soient perdus quand ils ont trop de cartes à manipuler.

**M. Lang:** Oui, je pense qu'une ville comme Montréal pourrait être la première à bénéficier de notre mise en activité après le stade expérimental.

**M. Portelance:** Et quelque chose qui semble faire défaut à votre centre, est un inventaire complet des travailleurs. Avons-nous cela au Canada—pour savoir combien de plombiers, combien d'électriciens, et combien de travailleurs de chaque branche nous avons?

**M. Lang:** Je pense de nouveau que c'est là où le système d'ordinateurs nous permettra d'avoir des renseignements sur cette sorte de choses. Cela a été un problème d'enregistrer toutes ces choses d'une manière qui ferait qu'elles soient facilement accessibles à tous, eu égard aux changements qui ont lieu de mois en mois. L'ordinateur tiendra à notre disposition tous ces renseignements, si bien que si on veut les avoir une fois que nous travaillerons uniquement sur ordinateurs dans le pays, ils seront facilement obtenables.

**M. Portelance:** En ayant quelque chose comme ceci peut-être que nous pourrions avoir une meilleure coopération avec chaque province et même que les gens qui quittent l'école soient affectés aux métiers qui leur conviennent au lieu de n'avoir aucun plan parce que j'ai l'impression maintenant que nous ne savons pas combien de gens de métier d'un certain type seront nécessaires et je ne pense pas que les provinces le sachent également. Je pense que votre ministère devrait être le ministère principal pour fournir des renseignements sur ce qui est nécessaire.

[Text]

• 1240

[Interpretation]

**Mr. Lang:** I think I would like to have some quite solid statistical advice on whether that kind of information would be better than the kind of information which can be obtained from the Dominion Bureau of Statistics or a statistics survey, because they can get a spot-moment analysis of the situation.

We are apt to have some information coming in and going out, just as right now, while we have registration data that is not complete for a number of reasons, and the DBS data on the number of people seeking work unemployed is in many ways more reliable as a result. But if we ever got to the point where everyone in Canada was registered with us, then clearly we would be in a position to have a real analysis of our situation. That might one day be the ideal, but I think we are quite a long way away from that.

**Mr. Portelance:** Then in Quebec you do buy some different courses for people going to these training courses. But you do not seem to buy the ones that you want. I know for example about certain schools, like in electronics, because they are not provincial. They might be independent schools.

The people will not be allowed to go in there to have the 26 weeks or 52 weeks of training. And they would certainly get a trade from that instead of going back to school for nine or 10 grades, like they are usually sent. Is there not any way to get around that, that your department can buy the courses which are really needed?

**Mr. Lang:** The problem, just as you stated it, should have been open to a solution. But there are really two problems. One is a decision or judgment about which courses are in fact reasonable to provide, having regard to the capabilities of the students and the employment demand for graduates from the courses at a given point in time. There may be a judgment that we do not need any more people trained in electronics. That is one part of the problem.

The other part of the problem is, which institutions will give the training. Generally speaking, if the training is available from the provinces or provincial institutions, that is where the training must be obtained, where our people must be sent, and then we purchase the training from those institutions. It is only when that is not available with the co-operation of the provinces that we then go to private institutions.

**Mr. Portelance:** But it is done.

**Mr. Lang:** It is done.

**Mr. Portelance:** You do go to private institutions.

**Mr. Lang:** I am not sure. Perhaps someone can tell me whether it is done at all at the moment in Quebec, or we have no private institutions being used in Quebec at the moment.

**M. Lang:** Je voudrais savoir du point de vue statistique si ce genre d'information est meilleur que celles que l'on peut obtenir du Bureau Fédéral de la Statistique, ou bien d'une étude statistique, parce qu'ils peuvent faire une analyse instantanée de la situation sur les lieux.

Il nous arrivera de recevoir des renseignements et d'en donner, comme à l'instant, tandis que les données au sujet des inscriptions ne sont pas complètes pour un certain nombre de raisons, et les données du Bureau Fédéral de la Statistique au sujet du nombre de gens qui cherche à obtenir de l'emploi sont donc plus sûres en général. Mais s'il arrivait un jour que tout le monde au Canada fût inscrit chez nous, nous serions alors évidemment dans une position où nous pourrions faire une véritable analyse de la situation. Il se peut que nous atteindrions un jour cette situation idéale, mais je crois que nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

**M. Portelance:** Vous achetez des cours différents dans le Québec pour les gens qui prennent ces cours d'entraînement. Mais vous ne semblez pas acheter ceux que vous voudriez avoir. Je sais que le problème existe dans certaines écoles, par exemple dans le domaine de l'électronique, parce qu'elles ne sont pas provinciales. Il s'agit, par exemple, des causes indépendantes.

Les gens n'auront pas la permission de fréquenter ces écoles et d'y prendre 26 ou 52 semaines d'entraînement. Et ils apprendraient certainement un métier au lieu de retourner à l'école pour prendre leur 9<sup>e</sup> ou 10<sup>e</sup> année, comme c'est habituellement le cas. N'y a-t-il pas un moyen d'éviter cela, et n'y a-t-il pas un moyen pour que votre ministère puisse acheter des cours dont on a vraiment besoin?

**M. Lang:** Le problème, tel que vous l'avez posé, aurait dû se prêter à une solution. Mais il existe en vérité deux problèmes. D'abord, il s'agit d'une décision ou d'un jugement à savoir quels cours il serait raisonnable de prévoir en raison des capacités des étudiants et de la demande d'emploi pour des diplômés de ces cours à un moment donné. Il se peut qu'on décide qu'on n'est plus besoin de gens qui sont entraînés dans le domaine de l'électronique. Voilà une partie du problème.

L'autre partie du problème consiste à savoir quelles institutions donneront un entraînement. En général, si l'entraînement peut-être donné par les provinces ou par les institutions provinciales, c'est là que l'entraînement doit être pris, et c'est là que nous devons envoyer nos gens, et ensuite nous achetons les cours d'entraînement de ces institutions. Ce n'est que lorsque nous ne pouvons pas obtenir ces cours avec la collaboration des provinces que nous nous adressons aux institutions privées.

**M. Portelance:** Mais cela se fait.

**M. Lang:** Cela se fait.

**M. Portelance:** Enfin, vous vous adressez aux institutions privées.

**M. Lang:** Je n'en suis pas certain. Il se peut que quelqu'un puisse me dire si cela se fait à l'heure actuelle au Québec, ou si nous n'utilisons pas d'institutions privées au Québec à l'heure actuelle.



[Texte]

**Mr. Portelance:** That is all for now. Thank you.

**The Chairman:** In one of the weekend supplements last weekend there was an article that appeared on the problems that many tradesmen have after coming to Canada, in actually being registered or allowed to practice their trade in Canada. I think the article was something to the effect that—when is a plumber a plumber? We hear this quite often from time to time, as to the fact that they are not fully informed as to the actual technical requirements in each province, before they can be allowed to practice their trade at full trade wages in the particular province.

I am wondering just what the department would be doing to try to get around this problem, and to see whether to be sure these prospective immigrants coming to Canada who are tradesmen in their own countries will know exactly what the situation might be, not just in Toronto but in other areas of the country.

**Mr. Lang:** Perhaps, Mr. Chairman, I might ask Dr. Adams to comment on that.

**Dr. Adams:** Mr. Chairman, first of all, it is not true that applicants for immigration to Canada, when they are counselled abroad, are not told of trade requirements in the trade in which they profess to belong. A great deal of effort goes into providing detailed information on trade and professional qualifications in Canada that are regulated by licence or certification, and there are large numbers of pamphlets and information brochures prepared on that.

These are given to the prospective immigrants and their counsel on the subject. We have underway, as well, a series of studies with the provinces of Ontario and Quebec to broaden and expand, if you like, the range of information available, and to explore the compatibility of trade and professional qualifications for various countries, and that work is going forward quite vigorously.

As you will appreciate, it is a vast field to work in. There are many trades. We are operating in many, many countries and I think we are beginning to achieve perhaps a higher degree of success here, but the basic information is provided. There is the question of technical language with respect to a trade or a profession and that, of course, is not within the jurisdiction of the Department of Manpower and Immigration, but we recognize it is a problem that is part of our studies, to see if we can do something better there.

**The Chairman:** These people should be warned about the technical language problem, should they not?

**Dr. Adams:** Yes and they are.

**The Chairman:** Is any consideration given to giving them a specific outline of the requirements in their particular trade in each of the provinces?

**Dr. Adams:** This is done.

**The Chairman:** If, for instance, a plumber in my riding of Scarborough West in Toronto came to me and said

[Interprétation]

**M. Portelance:** C'est tout pour l'instant. Merci.

**Le président:** La fin de semaine dernière, un article a paru dans un des suppléments littéraires d'un des journaux qui traitait des problèmes auxquels beaucoup de gens de métier ont à faire face après leurs arrivées au Canada en ce qui a trait à l'option de la permission de pratiquer leurs métiers dans ce pays. Je crois que le titre de l'article était: «Quand un plombier est-il un plombier?» Nous entendons souvent dire que ces gens ne sont pas bien renseignés au sujet de véritables conditions requises sur le plan technique dans chaque province avant qu'ils puissent être permis de pratiquer leurs métiers en ayant droit au salaire normal qui correspond à ce métier dans cette province en particulier.

Je me demande si le ministère cherche à trouver une solution à ce problème, et si il y aura moyen de renseigner les futurs immigrants qui pratiquent un métier dans leurs propres pays au sujet de la situation, non seulement à Toronto, mais dans les autres régions du Canada.

**M. Lang:** Monsieur le président, je pourrais peut-être demander à M. Adams de répondre à cela.

**M. Adams:** Monsieur le président, d'abord il n'est pas vrai que les gens qui font une demande afin d'immigrer au Canada ne sont pas renseignés, lorsqu'ils sont interviewés à l'étranger, au sujet des conditions requises en ce qui a trait aux métiers qu'ils pratiquent. Nous faisons un grand effort en vue de fournir des renseignements détaillés au sujet des compétences dans le domaine de métiers ainsi que des professions au Canada qui sont réglementés par voie de permis ou de certifications, et nous avons préparé un grand nombre de dépliant et de brochures d'information à ce sujet.

Ces dépliant et ces brochures sont mis à la disposition des futurs immigrants ainsi qu'aux conseillers qui traitent du sujet particulier. En plus, nous sommes en train de mener une série d'études avec les provinces de l'Ontario et du Québec afin d'élargir la gamme de renseignements disponibles, et afin d'examiner la comptabilité des compétences au niveau des métiers et des professions pour plusieurs pays, et ce travail progresse de façon énergique.

Comme vous pouvez vous en rendre compte, il s'agit d'un domaine très étendu. Il y a beaucoup de métiers. Nous faisons affaire avec beaucoup de pays et je crois que nous commençons à avoir beaucoup de succès ici-même; cependant, les principaux renseignements sont fournis. Il y a bien sûr la question technique de langue; cependant, ce n'est pas là le domaine du ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration; nous admettons toutefois qu'il y a là un problème et que nous devons essayer de le résoudre.

**Le président:** On devrait avertir ces gens du problème technique de la langue, non?

**M. Adams:** Ils le sont.

**Le président:** A-t-on songé à leur donner une liste des exigences pour chaque échange dans chaque province?

**M. Adams:** C'est fait.

**Le président:** Si un plombier de ma circonscription de Scarborough ouest venait me voir et me disait qu'il a eu



[Text]

that he had had very little information on this, or very little actual counselling, could your representative overseas in Bonn, if he came from there, refer to a specific document which was shown to him or which was given to him in this particular case?

**Dr. Adams:** In most instances, certainly that I have seen followed up in that way, this has been done.

**The Chairman:** I can see that they may not believe what they hear from your officers overseas and may believe more what their relatives tell them in their own language but it would seem to me that it would protect the Department more and would also put this Department in a better light if you could refer to something specific in these cases to show that the fellow was warned about all the particular problems, whether it was technical language or English language or whatever it was, whether it was rules of local unions, whatever it was in particular areas of the country.

**Dr. Adams:** I think you have touched on a very good point. It is always somewhat difficult to know whether your message is penetrating to the particular person you are talking to in counselling and I think that is just a general problem of counselling.

**Mr. Lang:** It might be useful, Mr. Chairman, if we made available to members of the Committee some of the samples of the documents, for instance, in regard to plumbers. These inevitably are relatively complicated documents referring to different provinces and so on, which have the warning on them to check with the relevant department in Canada for any up-to-the-minute information and so on. I think part of the informational difficulty is the logical one where, for instance, in that article you referred to, the man thought when the word "plumber" was put down on this application form that was acceptance of him as a plumber. He may have wondered why anybody was being so thorough as to let him know now that he was known as a plumber and what all the problems were. It is this kind of informational difficulty that I think one always faces.

**The Chairman:** I can appreciate all that but I would think that because we know that he might react this way that every effort would have to be made to say that in spite of the fact that you are a plumber in Germany or Italy or wherever, you may well not be allowed to practice plumbing in Toronto for two years, maybe never, and try to get that thing home to him one way or another.

**Dr. Adams:** This sort of detail is given.

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** I just have one question, Mr. Chairman. Manpower review boards are boards where I think there is a membership of three generally. How are those boards set up? When you are closing down an industry and making agreements with the industry, just what do they do?

**Mr. Lang:** The Manpower consultative committee in regard to an assessment of a manpower situation I think is normally a three-man board. Mr. Grenier, would you

[Interpretation]

très peu de renseignement à ce sujet, pourriez-vous demander à votre représentant à Bonn, si c'est de là qu'il vient, de vous faire voir le document qu'il lui a montré ou qu'il lui a donné?

**M. Adams:** Dans des cas semblables, c'est ce que l'on fait.

**Le président:** Il se peut qu'il ne croit pas ce que les représentants d'outremer leurs disent et qu'il soit plus enclin à croire ce que leurs parents leur disent en leur propre langue; cependant, il me semble que les ministères seraient mieux protégés si l'on pouvait se rapporter à quelque chose de précis dans ces cas pour prouver que la personne en question a été prévenu que tel et tel problème existait.

**M. Adams:** Je crois que vous venez de toucher le cœur du problème. Il est toujours difficile de savoir si votre message est bien compris; c'est un problème auquel doit faire face un conseiller.

**M. Lang:** Il serait peut-être utile si nous mettions à la disposition des membres du Comité quelques exemples de document concernant les plombiers. Il s'agit de documents assez compliqués qui se rapportent aux différentes provinces et qui permettent d'obtenir des renseignements de dernière minute. Il faut être logique; dans une des articles que vous mentionnez, la personne en question croyait qu'on l'acceptait comme plombier parce qu'on écrivait le mot sur la formule de demande. Cette personne a dû se demander pourquoi on lui faisait savoir aussi clairement qu'il était maintenant reconnu comme plombier et pourquoi on lui expliquait que les difficultés qui pouvaient se présenter. C'est ce genre de difficulté à laquelle il faut toujours faire face.

**Le président:** Je comprends très bien, mais si nous savons que la personne peut réagir de cette façon, il faudrait lui faire comprendre que même si on est plombier en Allemagne ou en Italie, il se peut qu'on ait pas le droit de pratiquer à Toronto pour une période de deux ans qu'on aura peut-être jamais le droit de pratiquer; il faut essayer de lui faire comprendre cela.

**M. Adams:** On donne tous les détails.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Whelan.

**M. Whelan:** J'aurais une autre question à poser. Les conseils de révision de la Main-d'œuvre sont habituellement composés de trois personnes. Comment ces conseils fonctionnent-ils? Quand on ferme une industrie ou que l'on conclut un accord avec une industrie, comment procède-t-on?

**M. Lang:** Le comité consultatif de la Main-d'œuvre qui évalue ce genre de situation est habituellement composé de trois personnes. M. Grenier, voudriez-vous expliquer

[Texte]

mind describing the normal way of setting one of these committees up. How are the members of the committee chosen, and who are they normally?

The Chairman: Mr. Grenier.

• 1250

**Mr. R. J. Grenier** (Assistant Deputy Minister (Manpower) Department of Manpower and Immigration): Thank you, sir. The selection of the Chairman is done by the two parties concerned. Those two parties are the employer and the union, and if there is no union the association of employees. There is generally agreement to select an outsider as Chairman. It could be a professor of a university or he could be a consultant.

**Mr. Whelan:** I would have reservations about that.

**Mr. Grenier:** That is how the three members are selected who constitute that board. On occasion there are more representatives also of the two sides, depending on the magnitude of the agreement.

**Mr. Whelan:** How do you pay them?

**Mr. Grenier:** Expenses.

**Mr. Whelan:** Expense, no per diem?

**Mr. Grenier:** The chairman is paid for services rendered, that is quite correct, but the membership...

**Mr. Whelan:** How much does he get paid?

**Mr. Grenier:** I cannot answer that. It again depends on the magnitude of the problem, as you well know.

**Mr. Whelan:** Are they just appointed for that one...

**Mr. Grenier:** For the duration of the agreement between the parties.

**Mr. Whelan:** How long are the agreements for?

**Mr. Grenier:** It varies. Sometimes it can be rather short; at other times, again depending on whether we were dealing with a whole group of plants, if you will, in a national industry, it could take quite some time. On the other hand, if it were a local plant, it could be dealt with within a short period of time.

**Mr. Whelan:** I have to get back to the first one where you suggested probably a professor as chairman. Why would you pick a professor as chairman? Some of them do not know anything about anything except that one subject; they are teachers.

**Mr. Grenier:** We do not get involved, sir, in the selection.

**Mr. Lang:** Some of the local people have the opinion that they are useful.

**Mr. Whelan:** I have yet to find them.

**The Chairman:** Are there any further questions, gentlemen? If not, on your behalf I would like to thank the Minister, Mr. Couillard and all his officials for coming here today. We will adjourn until 11 o'clock a.m. Tuesday, April 20. Thank you very much.

[Interprétation]

comment l'on s'y prend habituellement pour former ces comités. Comment choisit-on les membres du comité et qui sont-ils?

Le président: Monsieur Grenier.

**M. R. J. Grenier** (sous-ministre adjoint (Main-d'œuvre) ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Merci monsieur. Le choix du président est fait par les deux partis en cause. Les deux partis en cause sont et l'employeur et le syndicat et s'il n'y a pas de syndicat c'est l'association des employés. On s'entend ordinairement pour choisir une personne de l'extérieur comme président. Il pourrait s'agir d'un professeur de l'université ou on pourrait le demander comme conseiller.

**M. Whelan:** J'aurais des réserves à apporter sur cette façon de procéder.

**M. Grenier:** C'est la façon dont on choisit les trois membres qui font partis de la commission. Occasionnellement il y a plus de représentants des deux partis, dépendant de l'importance de l'accord.

**M. Whelan:** Comment les payez-vous?

**M. Grenier:** Vous parlez des dépenses?

**M. Whelan:** Des dépenses.

**M. Grenier:** On paie le président pour les services rendus ce qui est juste.

**M. Whelan:** Comment reçoit-il?

**M. Grenier:** Je ne peux pas répondre à cette question. Il s'agit encore là de l'importance du problème, vous le savez.

**M. Whelan:** Ils sont nommés simplement pour cette seule...

**M. Grenier:** Pour la durée de leur accord entre les partis en cause.

**M. Whelan:** Quelle est la longueur de la cause.

**M. Grenier:** Cela varie beaucoup ce peut être court ou à d'autres occasions assez long et cela dépend si nous nous occupons d'un grand nombre d'usines et d'industries nationales. A ce moment là cela prendrait quelque temps. S'il s'agit d'une usine locale, cela pourrait être réglé dans une courte période de temps.

**M. Whelan:** Je voudrais en revenir en tout premier lieu à la proposition que vous faites de choisir un professeur de l'université comme président. Pourquoi choisiriez-vous un professeur comme président? Plusieurs d'entre eux ne connaissent rien si ce n'est qu'un seul sujet, qu'ils sont professeurs.

**M. Grenier:** Ce point ne nous concerne pas monsieur.

**Mr. Lang:** Quelques personnes de la communauté croient qu'ils sont utiles.

**M. Whelan:** Je ne leur ai encore rien trouvé.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres questions, messieurs? Alors en votre nom j'aimerais remercier le ministre, M. Couillard ainsi que ses fonctionnaires pour leurs présences ici aujourd'hui. La séance est levée jusqu'à 11 h. le mardi 20 avril. Merci beaucoup.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Tuesday, April 20, 1971

Chairman: Mr. David Weatherhead

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 13

Le mardi 20 avril 1971

Président: M. David Weatherhead

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Labour, Manpower and Immigration

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent du*

# Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

RESPECTING:

Estimates 1971-72,  
Department of Manpower and  
Immigration

CONCERNANT:

Le Budget des dépenses 1971-1972,  
Ministère de la Main-d'œuvre et de  
l'Immigration

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session  
Twenty-eighth Parliament, 1970-71

Troisième session de la  
vingt-huitième législature, 1970-1971

STANDING COMMITTEE ON LABOUR  
MANPOWER AND IMMIGRATION

*Chairman:* Mr. David Weatherhead

*Vice-Chairman:* Mr. Arthur Portelance

Messrs.

Alexander  
Badanai  
Caccia  
Cullen  
Dionne

Knowles (*Norfolk-  
Haldimand*)  
Muir (*Cape Breton-The  
Sydneys*)  
Murphy

COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL  
MAIN-D'ŒUVRE ET IMMIGRATION

*Président:* M. David Weatherhead

*Vice-président:* M. Arthur Portelance

Messieurs

Orlikow  
Paproski  
Penner  
Perrault  
Peters

Pringle  
Ryan  
Thomas (*Moncton*)  
Turner (*London East*)  
Whelan—(20).

(Quorum 11)

*Greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Orlikow, Peters and Penner replaced Messrs.  
Brewin, Gilbert and Foster on April 20, 1971.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

MM. Orlikow, Peters et Penner remplacent MM.  
Brewin, Gilbert et Foster le 20 avril 1971.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, April 20, 1971  
(22)

## [Text]

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration met at 11.20 o'clock a.m. this day. The Chairman, Mr. Weatherhead, presided.

*Members present:* Messrs. Badanai, Caccia, Knowles (Norfolk-Halldimand), Murphy, Perrault, Portelance, Pringle, Ryan, Thomas (Moncton), Turner (London East), Weatherhead—(11).

*Also present:* Messrs.: Marshall, Orlikow, Peters, M.P.s.

*Witnesses:* Mr. Caccia, Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration. *From the Department of Manpower and Immigration:* Messrs. Kaiser, Assistant Deputy Minister, (Administration); J. C. Best, Assistant Deputy Minister (Operations); J. L. Manion, Director, Programs Branch, Manpower Division.

The Committee resumed consideration of the Estimates relating to the Department of Manpower and Immigration for the fiscal year ending March 31, 1972.

The Chairman called Item 5 and introduced Mr. Caccia, Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration, who in turn, introduced the officials of the Department.

Item 5—Development and Utilization of Manpower Programs. Operating Expenditures—\$220,454,000.

The witness responded to questions.

Mr. Manion agreed to provide the Committee with the following information:

1. Date of circulation of Student International Exchange Program.
2. Breakdown by province of student applications received for student International Exchange Program.
3. Breakdown showing the duration of 1970 summer employment for students.

It was agreed that the same witnesses be recalled in the afternoon for further questioning.

At 12.20 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3.30 o'clock p.m. this afternoon.

AFTERNOON MEETING  
(23)

The Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration reconvened this afternoon at 3.47 o'clock p.m. The Vice-Chairman, Mr. Portelance presided.

*Members present:* Messrs. Badanai, Caccia, Knowles (Norfolk-Halldimand), Murphy, Orlikow, Penner, Perrault, Peters, Portelance, Pringle, Ryan, Turner (London East), Weatherhead—(13).

*Also present:* Messrs. Cobbe, Comtois, Givens, Goode, Marshall, M.P.'s.

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 20 avril 1971.  
(22)

## [Traduction]

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration se réunit ce matin à 11 h 20. Le président, M. Weatherhead, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Badanai, Caccia, Knowles (Norfolk-Halldimand), Murphy, Perrault, Portelance, Pringle, Ryan, Thomas (Moncton), Turner (London-Est), Weatherhead—(11).

*Autres députés présents:* MM. Marshall, Orlikow et Peters.

*Témoins:* M. Caccia, secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. *Du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration:* MM. Kaiser, sous-ministre adjoint (administration); J. C. Best, sous-ministre adjoint (opérations); J. L. Manion, directeur des programmes, Division de la main-d'œuvre.

Le Comité reprend l'étude des prévisions budgétaires concernant le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pour l'année financière se terminant le 31 mars 1972.

Le Comité met en délibération le crédit 5 et présente M. Caccia, secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration qui, à son tour, présente les hauts fonctionnaires du ministère.

Programme de perfectionnement et d'utilisation de la main-d'œuvre. Dépenses de fonctionnement—\$200,454,000.

Les témoins répondent aux questions.

M. Manion convient de fournir au Comité les renseignements suivants:

1. Date de distribution des programmes d'échanges internationaux des étudiants.
2. Répartition par province des formules de demande des étudiants reçues et concernant les programmes des échanges internationaux d'étudiants.
3. Répartition indiquant la durée des emplois d'été pour l'année 1970 des étudiants.

Il est convenu que les mêmes témoins soient appelés à nouveau pour répondre à d'autres questions au cours de la séance de l'après-midi.

A 12 h 20 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI  
(23)

Le Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration reprend ses travaux à 3 h 47 de l'après-midi. Le vice-président, M. Portelance, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Badanai, Caccia, Knowles (Norfolk-Halldimand), Murphy, Orlikow, Penner, Perrault, Peters, Portelance, Pringle, Ryan, Turner, (London-Est), Weatherhead—(13).

*Autres députés présents:* MM. Cobbe, Comtois, Givens, Goode, Marshall.



*Witnesses:* Mr. Caccia, Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration. *From the Department of Manpower and Immigration:* Messrs. Kaiser, Assistant Deputy Minister (Administration); J. L. Manion, Director, Programs Branch, Manpower Division; J. D. Devlin, Director of Operations—Manpower; F. D. Upex, Chief, Program Development and Evaluation Division.

The Committee resumed consideration of the Estimates relating to the Department of Manpower and Immigration for the fiscal year ending March 31, 1972.

Questioning continued on Item 5.

It was agreed that the following document be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee.

1. International Student Summer Employment Exchange Program—Applications received March 15 to April 20, 1971 inclusive. Exhibit (A).

Mr. Manion agreed to provide the Committee with the following information:

1. Adults who have taken more than one training course.
2. Pamphlets on training in Industry Program.
3. Canada Manpower Training Program—Continuing Follow-up Survey.
4. Summary of Results for the period January 1 to September 30, 1969.

At the conclusion of questioning of Item 5, the Vice-Chairman called Item 10.

Item 10—Development and Utilization of Manpower Programs Contributions—\$255,100,000.

Item 1 carried.

Item 5 carried.

Item 10 carried.

The Vice-Chairman thanked the witnesses for their appearance and they withdrew.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 a.m., Thursday, April 22, 1971.

*Témoins:* M. Caccia, secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. *Du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration:* MM. Kaiser, sous-ministre adjoint (administration); J. L. Manion, directeur des programmes, Division de la main-d'œuvre; J. D. Devlin, directeur des opérations—main-d'œuvre; F. D. Upex, chef, division de l'établissement des programmes et de l'évaluation.

Le Comité reprend l'étude des prévisions budgétaires concernant le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pour l'année financière se terminant le 31 mars 1972.

Les questions se poursuivent concernant le crédit 5.

Il est convenu que le document suivant soit remis au greffier du Comité à titre de pièce à l'appui.

1. Programme d'échanges internationaux pour l'emploi d'été des étudiants—Formules de demandes reçues du 15 mars au 20 avril 1971 inclusivement. Pièce (A).

M. Manion convient de fournir au Comité les renseignements suivants:

1. Adultes qui ont reçu plus d'un cours de formation.
2. Brochures sur le programme de formation dans l'industrie.
3. Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada—Enquête permanente du rappel.
4. Ensemble des résultats obtenus couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 1969.

A la fin de la période de questions portant sur le crédit 5, le vice-président met en délibération le crédit 10.

Crédit 10—Établissement et utilisation des programmes de main-d'œuvre. Contribution—\$255,000,000.

Le Crédit 1 est adopté.

Le crédit 5 est adopté.

Le crédit 10 est adopté.

Le vice-président remercie les témoins de leur participation et ceux-ci se retirent.

A 5 h 50 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 h du matin le jeudi 22 avril 1971.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, April 20, 1971

*[Texte]*

● 1110

**The Chairman:** Order, please. Gentlemen, we are, today, going to continue our study of the Estimates of the Department of Manpower and Immigration. You will see them commencing at page 14-2 in the Blue Book.

We had discussed Vote No. 1 before the Easter break when the Minister was here though we have not yet called a vote on that. If there is nothing further on that at the moment, I would suggest that I call Vote No. 5, Development and Utilization of Manpower Program—Operating expenditures, then go on to Vote No. 10, and proceed in that fashion.

You will note on page 14-2, the main headings of the votes and that, in Vote 15, we come into the Immigration Program of the department, in Vote 20, the Program Development Service Program and in Vote 25, the Immigration Appeal Board. Of course, the following pages in the Blue Book give you all the usual details, going on for quite a number of pages to page 14-30 in the English part of the Blue Book, on the department in general.

We have tentatively asked the Minister to come back this coming Thursday at 3.30 p.m. to be available to answer questions on the Immigration Appeal Board, Vote No. 25. Whether we get through the rest of the votes before that time or not is, of course, up to the Committee. We have a meeting scheduled for this afternoon at 3.30 and I think we have a room available for Thursday morning at 11 o'clock if we need to use it.

That is, then, in general, the schedule for the consideration of the Estimates of the Department of Manpower and Immigration at this time. Without further ado, I will introduce the Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration to you. Perhaps, Mr. Caccia, you could introduce the officials of the department who are here today?

**Mr. Charles L. Caccia (Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration):** Thank you, Mr. Chairman.

We are very fortunate to have here a number of officials beginning with Mr. S. W. Kaiser, Assistant Deputy Minister in charge of Administration, and to his right, Mr. J. C. Best, Assistant Deputy Minister in charge of Operations. To his right is Mr. J. L. Manion, Director of the Programs Branch. We also have here with us, Mr. Drew, Director of Activities Development Branch and next to him, Mr. J. D. Devlin, Director of the Manpower Operations Division. On this side of the room we have Mr. F. D. Upex who is in charge of the Planning and Evaluation Branch and next to him is Mr. H. H. Morritt, Assistant Director in Charge of Manpower Information

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 20 avril 1971

*[Interprétation]*

**Le président:** A l'ordre s'il vous plaît. Messieurs, nous allons poursuivre ce matin l'étude des prévisions budgétaires du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Vous trouverez ces prévisions budgétaires à partir de la page 14—2 dans le Livre bleu.

Nous avons déjà étudié le crédit n° 1 avant le congé de Pâques en présence du Ministre et nous n'avons tout de même pas pris le vote à ce sujet. S'il n'y a rien d'autre à ajouter en ce qui a trait à ce crédit présentement, je suis prêt à passer au crédit n° 5, Programme de perfectionnement et l'utilisation de la main-d'œuvre, dépenses de fonctionnement, pour ensuite passer au crédit n° 10, et continuer de cette manière.

Vous remarquerez, page 14-2, les principaux titres des crédits, par exemple, au crédit n° 15 nous parlons du programme d'immigration du Ministère, au crédit 20, du programme du Service d'établissement des programmes et au crédit 25, de la Commission d'Appel de l'Immigration. Bien entendu, les pages suivantes du Livre bleu vous fournissent les détails habituels ce qui comporte un nombre de pages assez imposant jusqu'à la page 14-30 dans la version française du Livre bleu, en ce qui a trait au Ministère en général.

Nous avons demandé au Ministre s'il lui serait possible de revenir nous rencontrer jeudi prochain à 15h30 afin de répondre aux questions que nous aimerions poser en ce qui a trait à la Commission d'Appel de l'immigration, crédit n° 25. Il appartient aux membres du Comité de décider si nous aurons terminé l'étude des autres crédits à ce moment-là. Nous avons une réunion prévue cet après-midi à 15 h 30 et je crois que nous avons une salle de réunion disponible pour nous rencontrer jeudi matin à 11 heures si besoin il y a.

Voilà donc, en général, l'horaire de notre étude des prévisions budgétaires du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Sans plus de commentaires, je veux vous présenter le Secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Il se peut, monsieur Caccia, que vous souhaitiez présenter les fonctionnaires du Ministère qui vous accompagnent aujourd'hui?

**M. Charles L. Caccia (Secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Merci, monsieur le président.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous un certain nombre de hauts fonctionnaires du Ministère. Il y a tout d'abord, M. S. W. Kaiser, sous-ministre adjoint, responsable de l'administration, et à sa droite, M. J. C. Best, sous-ministre adjoint, responsable des opérations. À sa droite, vous voyez, M. J. L. Manion, directeur du service des programmes. Nous avons aussi pour nous accompagner, M. Drew, directeur du développement des activités, et à côté de lui, M. J. D. Devlin, directeur des opérations Main-d'œuvre. De l'autre côté de la salle, il y a M. F. D. Upex, responsable de la classification et l'évaluation et à côté de lui, il y a M. H. H. Morritt, directeur adjoint à la

[Text]

and Analysis Branch. To his left is Mr. G. E. Simmons, Acting Director in charge of Financial Services and, to his left, Mr. G. Botham, Director of the Program Forecasting Group. We also have with us Miss H. M. Tuskey, Parliamentary Returns Officer.

• 1115

**The Chairman:** Gentlemen, with your consent I would like to call Vote 5.

#### MANPOWER AND IMMIGRATION

Development and Utilization of Manpower

Vote 5—Operating Expenditures—\$220,454,000

Mr. Marshall would you lead off?

**Mr. Marshall:** Is it permissible to inquire under this vote into the Opportunities for Youth program? Does this come under development and utilization?

**Mr. Caccia:** No, Mr. Chairman, the Opportunities for Youth Program is administered by the Secretary of State. It is the responsibility of another Minister.

**Mr. Marshall:** I know it is the responsibility of the Secretary of State, it is very clearly defined, but what responsibility does Manpower have? It ends up that the program tell the people to apply to Manpower Centres for application forms. Where is the responsibility? Where is the dividing line?

**The Chairman:** Mr. Caccia?

**Mr. Caccia:** In connection with the Opportunities for Youth program, Manpower Centres have been contacted for forms and information and brochures that interested parties have requested in order to submit their application to the Secretary of State. This was the extent of the role of Manpower Centres. Manpower centres have been quite active in assisting applicants for employment in Europe and for employment in the Public Service.

**Mr. Marshall:** Yes, I realize that.

**Mr. Caccia:** If you are interested in the Opportunities for Youth program, this is the responsibility of another department.

**Mr. Marshall:** My concern is that under the Opportunities for Youth program, take the program under the Minister of National Defence, it was stated in the original announcement that the information would be at the Manpower Centres in early April. Now this is April 20, and many Manpower Centres do not have the information as yet and they are concerned. There certainly is an association and a relationship and here it is April 20, and they do not have the information yet. My concern is that already under the Opportunities for Youth, under the \$15

[Interpretation]

direction de l'analyse du marché du travail, au sein du service d'établissement des programmes. A sa gauche il y a M. G. E. Simmons, directeur intermédiaire des services financiers et à sa gauche, M. G. Botham, chef de la section des prévisions de programmes. Nous avons aussi avec nous, M<sup>lle</sup> H. M. Tuskey, agent des documents parlementaires.

**Le président:** Messieurs, si vous voulez bien nous allons passer à l'étude du crédit n° 5.

#### MAIN-D'ŒUVRE ET IMMIGRATION

Perfectionnement et utilisation de la Main-d'œuvre

Crédit 5—dépenses de fonctionnement—\$220,454,000

Monsieur Marshall aimeriez-vous poser la première question?

**M. Marshall:** Me serait-il permis de poser des questions lors de l'étude de ce crédit en ce qui a trait au programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse? Est-ce que cela relève du programme de développement et de l'utilisation de la Main-d'œuvre?

**M. Caccia:** Non, monsieur le président, le programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse est administré par le secrétariat d'État. C'est donc la responsabilité d'un autre ministre.

**M. Marshall:** Je sais que cela relève du secrétariat d'État, cela a été clairement exposé, mais quelle est la responsabilité du ministère de la Main-d'œuvre dans ce domaine? La situation est telle que les renseignements touchant ces programmes enseignent aux Canadiens de s'adresser au Centre de main-d'œuvre du Canada pour remplir les formules de demande. Mais quelle est cette responsabilité?

**Le président:** Monsieur Caccia?

**M. Caccia:** En ce qui a trait au programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse, les centres de Main-d'œuvre ont reçu les demandes de formules et de brochures explicatives qu'on demandait pour pouvoir formuler une demande auprès du secrétariat d'État. Tel a été le rôle des centres de la Main-d'œuvre. Les centres de la Main-d'œuvre ont été très actifs en aidant les requérants à la recherche d'emploi en Europe et au sein de la Fonction publique.

**M. Marshall:** Oui, je m'en rends compte.

**M. Caccia:** Si vous vous préoccupez du programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse, c'est la responsabilité d'un autre Ministère.

**M. Marshall:** Ce qui me préoccupe c'est qu'aux termes du programme des occasions d'emploi pour la jeunesse prenons par exemple le programme qui relève du ministre de la Défense nationale, on a dit, à l'origine, que les renseignements seraient disponibles dans les centres de Main-d'œuvre au début d'avril. Nous sommes maintenant le 20 avril et de nombreux centres de la Main-d'œuvre n'ont aucun renseignement à fournir et beaucoup de gens s'inquiètent. Il y a sûrement des rapports et des contacts entre les deux Ministères et nous sommes le 20 avril et



[Texte]

million program for the community projects, the Atlantic Provinces have lost out because the information did not get there in time and I am afraid that the same thing is going to happen with the other programs. This is a perfect example. They said the information would be at the Manpower Centres. Where is the Secretary of State's responsibility? Where is your responsibility?

**The Chairman:** Mr. Manion have you any comments on that?

**Mr. J. L. Manion (Director, Programs Branch, Manpower Division):** Mr. Chairman, so far as I am aware, the information was in all the Manpower Centres well before the deadline date. The deadline for receipt of applications for projects under the Opportunities for Youth program was extended, I believe, and the final date was April 15. The group indicated they would consider any application mailed with a postmark of April 15, or earlier.

**Mr. Marshall:** I got that information Wednesday morning. I was over there, but what about the one under the Student Militia and Civilian Employment program, where the information is not at the Manpower centres on April 20?

**Mr. J. C. Best (Assistant Deputy Minister, Operations):** I am not quite certain, sir, what you mean by information, but the Manpower Centres will be receiving from the various government departments orders for specific positions and specific jobs, as the departments supply these. We will then, in the Manpower Centres handle the recruitment. We are simply the recruitment referral agency. We have been registering students now, actually, since December and that is our role and function.

**Mr. Marshall:** Pardon me, is that under the Student Militia and Civilian Employment Program?

**Mr. Best:** We have been registering students on a global basis and they have indicated what their interest is. As we then subsequently get job orders or requirements from the departments concerned, we will make referrals against the student registrations. For example, we have some 11,000 registered here in Ottawa already.

**Mr. Marshall:** Yes, that is Ottawa. I am not too concerned with Ottawa. They are right next door to where the action is. I am concerned about the remote and isolated communities where there are Canadians who are not getting the advantages of these programs.

**Mr. Best:** Well, I just used Ottawa as an example.

**Mr. Marshall:** Yes.

[Interprétation]

aucun renseignement n'est disponible. Je m'inquiète donc du programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse, au terme d'un programme touchant les projets communautaires et touchant un projet de 15 millions. Les provinces de l'Atlantique n'ont pas pu y participer car les renseignements ne sont pas arrivés là-bas à temps et j'ai peur que la même chose se produise en ce qui a trait à d'autres programmes. C'est un éloquent exemple. On dit que les renseignements doivent être aux Centres de la Main-d'œuvre. Quelle est la responsabilité du secrétariat d'État? Quelle est la vôtre?

**Le président:** Monsieur Manion, avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. J. L. Manion (directeur des programmes, Division de la Main-d'œuvre):** Monsieur le président, selon les données que j'ai en main, les renseignements étaient parvenus aux centres de Main-d'œuvre longtemps avant la date limite. La date limite de réception des demandes relatives au programme d'occasions d'emploi pour la jeunesse a été reportée, je crois, de sorte que la date ultime était le 15 avril. Les responsables ont dit qu'ils accepteraient toutes demandes oblitérées avant le 15 avril.

**M. Marshall:** J'ai reçu ces renseignements mercredi matin. J'étais là-bas à ce moment-là, mais qu'arrive-t-il par exemple du programme d'emploi des étudiants dans la milice et dans la protection civile, dans ce cas les renseignements n'étaient pas encore rendus au centre de Main-d'œuvre le 20 avril?

**M. J. C. Best (sous-ministre adjoint, Opérations):** Je ne sais exactement, monsieur, ce que vous voulez dire en parlant de renseignements, mais les centres de Main-d'œuvre reçoivent des différents ministères des commandes pour remplir des postes précis et ces demandes sont reçues au fur et à mesure que les ministères les envoient. Nous nous occupons donc, dans les centres de Main-d'œuvre, du recrutement du personnel pour ces postes. Nous sommes simplement un organisme de recrutement et de direction. Actuellement, nous embauchons des étudiants depuis le mois de décembre et c'est là notre rôle et notre mandat.

**M. Marshall:** Excusez-moi, s'agit-il là du programme d'emploi des étudiants dans la milice et dans la protection civile?

**M. Best:** Nous faisons une inscription générale des étudiants et ils nous indiquent ce qui les intéresse. Lorsque nous recevons des commandes, ou les qualités requises par les ministères, nous orientons les étudiants en fonction des inscriptions que nous avons en main. Par exemple, il y a environ 11 mille étudiants inscrits ici à Ottawa.

**M. Marshall:** Oui, mais c'est à Ottawa. Je ne me préoccupe pas tellement de la région d'Ottawa. Les étudiants sont au centre, où tout se passe. Je me préoccupe surtout des collectivités éloignées et isolées où il peut y avoir des Canadiens qui ne peuvent pas profiter de ces programmes.

**M. Best:** Je parle d'Ottawa simplement comme exemple.

**M. Marshall:** Oui.

[Text]

**Mr. Best:** We have opened some 110 special student centres, practically all of which are now open across the country, but that has not impeded the registrations. The registrations were taken in normal CMC's, in our new CMC's, these were taken, held and are now being referred to the student centres for processing where that is necessary. So there has been no delay and wherever there is a Manpower Centre, they have been quite prepared and have been accepting applications from students for months.

• 1120

**Mr. Marshall:** In other words, I can tell my people, or anyone in Canada, that they can go to the Manpower centres now and make application under the Student Militia and Civilian Employment Programs?

**Mr. Best:** They could certainly register with Manpower Centre, indicating this is their area of interest and the centre would make certain the application was properly processed to the Department.

**The Chairman:** Mr. Marshall, I do not want to be too technical, because this is a very important subject, but it may well be here that there would have to be close liaison between Defence and Manpower and Immigration. Your question should be directed to Defence if in fact this material has not reached a particular Manpower centre. I would think you would want to let them know if there is a place in your riding that does not have that. There should be a check with Defence to see what they are doing about it.

**Mr. Best:** On March 24, we sent out an instruction to all CMCs that they should contact and establish liaison with all Canadian Armed Forces units close to them...

**Mr. Marshall:** Your Manpower centres should do that?

**Mr. Best:** That is right, to establish liaison to determine the location of recruitment centres so we could inform students. With regard to the responsibility for setting up the program and for getting the other information with the other departments, we have certainly taken steps to inform our centres in this regard as of March 24.

**Mr. Marshall:** Mr. Chairman, my other question is my concern about the difficulty in integrating the regional development incentives that go to different industries in different areas; where the industry that is to be established is probably sophisticated and there are not people in the immediate area able to apply for those jobs because they are not qualified. When this happens there certainly is a responsibility that the Manpower centres, the adult training centres, or whatever Manpower programs there

[Interpretation]

**M. Best:** Nous avons ouvert environ 100 centres spéciaux d'inscriptions des étudiants, et presque tous ces centres sont ouverts d'un bout à l'autre du pays, mais cela n'a pas nui aux inscriptions. Les inscriptions sont faites dans les centres de Main-d'œuvre, on les reçoit, on les retient, et elles sont par la suite transmises aux centres de recrutement des étudiants en temps opportun. Il n'y a donc aucun délai et partout où il y a un centre de la Main-d'œuvre, les fonctionnaires sont prêts et reçoivent les demandes des étudiants depuis des mois.

**M. Marshall:** Je puis donc dire à mes électeurs ou à toute personne au Canada, qu'on peut actuellement s'adresser aux centres de main-d'œuvre et s'inscrire au programme d'emploi des étudiants dans la milice et la protection civile?

**M. Best:** Ils peuvent certainement s'inscrire au centre de main-d'œuvre, en mentionnant ce qui les intéresse et le centre de main-d'œuvre s'assurera que cette demande d'emploi sera transmise au Ministère.

**Le président:** Monsieur Marshall je ne veux pas devenir trop technique, car il s'agit là d'un sujet important, mais il se peut très bien que dans une telle situation il soit nécessaire, qu'il y ait des contacts étroits entre le ministère de la Défense nationale et le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Votre question devrait être posée directement au ministère de la Défense nationale si de fait les renseignements n'ont pas atteint un centre de main-d'œuvre en particulier. Je crois que vous voudriez porter à leur attention le fait qu'il y aurait pas reçu ces documents. Il y aurait à ce moment-là une vérification qui serait faite auprès du ministère de la Défense nationale pour voir ce qu'ils font à ce sujet.

**M. Best:** Le 24 mars dernier, nous avons envoyé à tous nos centres de main-d'œuvre les directives selon lesquelles ils doivent entrer en contact et établir des contacts étroits avec toutes les unités des Forces armées canadiennes situées à proximité de leur bureau...

**M. Marshall:** Vos centres de main-d'œuvre s'occuperaient de cela?

**M. Best:** C'est exact, pour établir des contacts, pour déterminer l'endroit géographique des centres de recrutement de sorte que nous pouvons donner ces renseignements aux étudiants. En ce qui a trait à la responsabilité touchant l'établissement du programme et pour la diffusion des autres renseignements auprès des autres ministères, nous avons pris les mesures nécessaires pour aviser nos centres à ce sujet, de fait c'est ce que nous avons fait le 24 mars dernier.

**M. Marshall:** Monsieur le président, ma question suivante concerne la difficulté qu'il y a à intégrer le programme de subventions au développement régional qui sont versées à différentes industries dans différentes régions; je veux parler des situations selon lesquelles une industrie qui serait établie dans une région serait probablement une industrie très moderne et qu'il n'y aurait personne dans la région immédiate qui soit capable de présenter une demande pour ces emplois parce que per-



## [Texte]

are to immediately train people for that. This is not happening and I am wondering if you have any concern in that area?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we are of course quite concerned about this problem. It is important that the local residents be able to take advantage of these emerging opportunities. We have, a considerable time ago, established a very close liaison with the Department of Regional Economic Expansion so that we are informed as soon as plans become concrete, well in advance of the commencement of the actual construction or plant opening. We make available not only our training programs, but where appropriate our mobility program.

There will be some instances, of course, where the skills required are of such a high level, that it is simply not practicable to try and train people in the time available. It would not be feasible to try and train engineers or very high level managers, but we do attempt to use the training programs to the maximum extent possible to enable local residents to take advantage of these opportunities. We do have liaison machinery in place to ensure that there are no gaps between the two Departments.

**Mr. Marshall:** The object of the exercise to overcome regional disparity is to create employment opportunities in the area. I can refer to an example of an electronics industry which is going into the west coast of Newfoundland. Certainly this is a sophisticated type of industry and it is going to require a lot of training if we are going to get the advantages. So what is going to happen? They are going to bring people in from other parts of the country and it is not going to serve its object.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we would certainly be glad to look into this specific case, but as I point out it is our objective to see that these opportunities are available to local people and we intend to use the Manpower training program to the utmost to see that this happens.

Now in some instances the company itself may want to move ahead more quickly and may not want to give sufficient leave time for the training. In those cases we would have to sit down and talk to them about it and try to fit the plans together. The objective is that the emerging opportunities are available to the local people.

**Mr. Caccia:** Mr. Marshall might bring that specific example to the attention of Mr. Manion.

• 1125

**Mr. Marshall:** I brought it to the attention of Mr. Kent at the regional development meeting. He gave me the

## [Interprétation]

sonne ne serait qualifié. Lorsque cela se produit, c'est certainement la responsabilité des centres de main-d'œuvre, des centres de formation des adultes ou quels que soient les programmes de Main-d'œuvre en cause, de voir à donner à ces personnes la formation requise immédiatement. Mais cela ne se produit pas et je me demande si vous vous préoccupez de ce problème?

**M. Manion:** Monsieur le président, nous sommes, bien entendu, très préoccupés par ce problème. Il est très important que les résidents locaux soient capables de tirer avantage de ces occasions d'emploi qui se créent. Nous avons, depuis un laps de temps assez long, établi des contacts très étroits avec le ministère de l'Expansion économique régionale de sorte que nous sommes mis au courant dès que des plans deviennent réalité, et de fait ces renseignements nous sont transmis passablement de temps avant le début de la construction ou l'ouverture de l'usine. Nous offrons alors non seulement nos programmes de formation, mais aussi notre programme de mobilité de la main-d'œuvre.

Il y a certains cas, bien entendu, où les habilités requises sont à ce point spécialisées qu'il n'est absolument pas pratique d'essayer de former des adultes dans la période de temps disponible. Il ne serait pas possible d'essayer de former des ingénieurs ou des administrateurs ayant un très haut niveau de compétence, mais nous essayons d'utiliser les programmes de formation le plus possible pour permettre aux résidents locaux de prendre avantage de ces occasions d'emploi. Nous profitons de tous les mécanismes de contact nécessaires pour nous assurer qu'il n'y a pas d'écart dans ce domaine entre les deux ministères.

**M. Marshall:** L'objectif de ce programme visant à éliminer les disparités régionales est de créer des occasions d'emploi dans la région. Je peux citer comme exemple une industrie dans le domaine électronique qui doit s'installer sur la côte Ouest de Terre-Neuve. Il s'agit là de toute évidence d'un genre d'industrie très moderne et cela demandera énormément de formation si nous voulons tirer avantages de cette industrie. Mais qu'est-ce qui va se produire? Ils vont faire venir des personnes de d'autres régions du pays et cela ne permettra pas d'atteindre l'objectif visé.

**M. Manion:** Monsieur le président, nous nous ferons un plaisir de faire enquête dans ce cas en particulier mais j'aimerais souligner que notre objectif est de voir à ce que ces occasions d'emploi soient offertes aux résidents locaux et nous avons l'intention d'utiliser les programmes de formation de la main-d'œuvre le plus possible afin que cette situation se concrétise.

Bien entendu, dans certains cas, la société elle-même désire avancer plus rapidement et ne veut pas nous accorder suffisamment de temps pour former les travailleurs éventuels. Dans de tels cas, il nous faut rencontrer les représentants de la société et discuter avec eux et essayer d'établir des plans conjoints. L'objectif visé est tel que les occasions d'emploi qui sont créées soient offertes aux résidents locaux.

**M. Caccia:** M. Marshall pourrait porter cet exemple précis à l'attention de M. Manion.

**M. Marshall:** Je l'ai porté à l'attention de M. Kent lors d'une réunion touchant l'expansion régionale. Il m'a



[Text]

same answer this gentlemen gave me, that they immediately notified the manpower centres to accept that. It is good in theory but it does not happen in practice. This is of deep concern. I know everybody is trying, but it is not happening the way it should be.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, if we can be given the name of a company, we will make sure that the right things happen.

**Mr. Marshall:** I would like to discuss this.

**The Chairman:** Mr. Marshall, we have a ten-minute limit, but I will get back to you if you wish. Mr. Orlikow.

**Mr. Orlikow:** Mr. Chairman, I notice in the Minister's statement which he made the other day in discussing the student summer employment program he said that last year, that is for 1970, 396,000 postsecondary students sought work and that 351,000 or 89 per cent found employment. I wonder if the Parliamentary Secretary could tell the Committee, of the 351,000 who found employment, what percentage found employment for the full period of time for which they wanted employment, what percentage found employment for, let us say three quarters of the time they wanted employment, and what percentage found employment for half of the time they wanted employment, and what percentage found employment for less than half?

My point, Mr. Chairman, is a very simple one. It is not much good to say that 89 per cent found employment. Most of them want employment to earn money to go back to university in the fall. If they found employment for less than half of the time for which they were available for work, it really did not help them very much.

**The Chairman:** It is a good point, Mr. Orlikow. I do not know what comments the gentlemen have.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we can produce this information and would be glad to do it. We do not have the figures in a form which could be circulated today but we will have it in a day or so.

**Mr. Orlikow:** We have had the answers in the House in replies to written questions. I am speaking from memory but I am fairly sure I am right that more than half of them found employment for half or less than half of the time they wanted work.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I believe these are approximately correct, but the table is quite detailed and it should speak for itself.

[Interpretation]

donné le même genre de réponse que celle que je viens de recevoir, c'est-à-dire qu'ils avaient immédiatement avisé les centres de main-d'œuvre d'accepter cela. Cela est excellent en théorie et cela ne se produit pas dans la pratique. Il s'agit là d'une préoccupation profonde. Je sais que tout le monde fait de son mieux mais cela ne se produit pas de la manière que cela devrait être.

**M. Manion:** Monsieur le président, si nous avions le nom de la Société en cause, nous nous assurerions que tout se passe d'une manière correcte.

**M. Marshall:** J'aimerais sûrement en discuter.

**Le président:** Monsieur Marshall, nous avons une limite pour la période de questions de dix minutes, mais je reviendrais à vous plus tard si vous le désirez.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, je remarque dans la déclaration préliminaire du ministre, il discute du programme d'emplois d'été pour les étudiants. Il a déclaré que l'an dernier, c'est-à-dire en 1970, 396,000 étudiants du niveau post-secondaire cherchaient du travail et que 351,000 étudiants ou 89 p. 100 ont trouvé du travail. Je me demande si le secrétaire parlementaire pourrait nous dire quel est le pourcentage, de ces 351,000 étudiants qui ont trouvé de l'emploi, quel pourcentage ont trouvé de l'emploi pour toute la période de temps pour laquelle ils désiraient du travail, quel pourcentage ont trouvé de l'emploi pour une période disons représentant les trois quarts de la période de temps pour laquelle ils désiraient du travail et quel pourcentage ont trouvé de l'emploi pour la moitié de cette même période de temps et quel pourcentage ont trouvé du travail pour moins que la moitié de cette période?

La question que je soulève, monsieur le président, est assez simple. Il ne suffit pas de dire que 89 p. 100 des étudiants ont trouvé du travail. La plupart d'entre eux désirent un travail qui leur permettra de gagner l'argent nécessaire pour qu'ils puissent retourner à l'université à l'automne. S'ils ont trouvé du travail pour moins que la moitié de la période du temps pour laquelle ils étaient disponibles pour le travail, cela ne les a pas vraiment aidés.

**Le président:** Il s'agit d'une excellente question, monsieur Orlikow. Je ne sais pas quels commentaires les fonctionnaires du ministère aimeraient faire.

**M. Manion:** Nous pouvons fournir ces renseignements et nous serons heureux de le faire. Nous n'avons pas présentement les données sous une forme qui nous permettrait de les distribuer aujourd'hui mais nous pouvons les avoir dans une journée ou deux.

**M. Orlikow:** Nous avons reçu des réponses à la Chambre à la suite de questions présentées par écrit. De mémoire, je suis à peu près certain d'avoir raison, on nous a dit que plus de la moitié d'entre eux avaient trouvé du travail pour moins de la moitié du temps pour lequel ils désiraient travailler.

**M. Manion:** Monsieur le président, je crois que ces chiffres sont à peu près exacts, mais le tableau est assez détaillé et il ne demanderait vraiment pas d'explications additionnelles.

## [Texte]

**Mr. Orlikow:** The Minister says that in 1971 it is expected approximately 990,000 secondary and post-secondary students will be seeking work for the summer. It goes on to say that the Cabinet has approved a student summer employment program. Have you made any estimates as to whether the record at the end of September or October of 1971 will be better than the record in 1970, the same as 1970 or worse than 1970? In other words, are they going to have employment? Are those who get work going to have employment for one or two months? Are they going to have employment for enough time so that they can earn the money they need to go back to university?

**Mr. Caccia:** The government always strives for improvement, Mr. Chairman. It has not yet mastered the ability of predicting the future but is certainly striving for performance. They are doing better than last summer.

**Mr. Orlikow:** Have any estimates been made as to what is likely to happen? Or do we have to wait until next December to find out that it is about the same as last year?

In the Minister's statement he talks about the international student summer employment exchange program and says that 3,200 Canadian postsecondary students will be able to take summer jobs aboard. Could we have a short explanation of how that operates? Who pays for their transportation to and from Canada, etc.? How are they chosen and so on?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, this is a program in which Canadian students are given the opportunity of travelling and working abroad as foreign students have enjoyed the opportunity of coming to Canada in recent years. It is now in the truest sense an exchange program. The students will pay the cost of their transportation to and from Canada; arrangements are being made to secure reasonable transportation rates. I may say that we have already received applications from well over 3,000 students, so there are more than enough students interested in the program to take up all of the places available.

• 1130

**Mr. Caccia:** There are 3,900.

**Mr. Orlikow:** When you say reasonable rates for transportation, can you give me an idea of what that is?

**Mr. Manion:** Approximately \$200 return fare.

**Mr. Orlikow:** All right. When they go over there what kind of work are they going to get?

**Mr. Manion:** The work will vary from country to country, Mr. Orlikow. This is in the hands of the employment services of the receiving country.

**Mr. Orlikow:** What kind of wages are they going to get?

## [Interprétation]

**M. Orlikow:** Le Ministre déclare qu'en 1971, on prévoit qu'environ 990,000 étudiants du niveau secondaire et du niveau post-secondaire chercheront du travail pour l'été. Il poursuit en disant que le Cabinet a approuvé le programme d'emplois d'été des étudiants. Avez-vous des prévisions permettant d'établir si le dossier de ce programme à la fin du mois de septembre ou d'octobre 1971 sera meilleur que le dossier de ce programme en 1970, sera-t-il le même qu'en 1970 ou pire qu'en 1970? En d'autres mots, trouveront-ils du travail? Ceux qui trouveront du travail pourront-ils travailler plus que pour un mois ou deux? Trouveront-ils du travail pour une période de temps suffisamment longue pour qu'ils puissent gagner l'argent dont ils ont besoin pour retourner à l'université?

**M. Caccia:** Le gouvernement recherche continuellement l'amélioration des programmes, monsieur le président. Il n'a pas encore pu acquérir l'habileté de prédire l'avenir mais il tente d'améliorer le rendement des programmes. Et ce programme sera sûrement meilleur que lors de l'été dernier.

**M. Orlikow:** Y a-t-il des prévisions permettant de prévoir ce qui se produira vraisemblablement? Ou nous faut-il attendre jusqu'au mois de décembre prochain pour nous rendre compte que ce programme a été le même que l'an dernier?

Dans sa déclaration préliminaire, le Ministre parle du programme d'échanges international d'emplois d'été pour les étudiants et il déclare que 3,200 étudiants canadiens du niveau post-secondaire pourront trouver du travail à l'extérieur du pays. Pourrions-nous avoir certaines explications touchant le fonctionnement de ce programme? Qui défraye le transport aller-retour au Canada, ainsi de suite? Comment se fait la sélection de ces étudiants et autres?

**M. Manion:** Monsieur le président, il s'agit d'un programme qui permet aux étudiants canadiens de voyager et de travailler à l'extérieur du pays comme les étudiants étrangers ont eu l'occasion de venir au Canada au cours des quelques dernières années. Il s'agit présentement d'un programme d'échange dans son sens le plus strict. Les étudiants défrayeront leur transport aller et retour du Canada; les ententes ont été faites pour leurs assurer des tarifs raisonnables de transport. Je peux vous dire que nous avons déjà reçu des demandes de plus de 3,000 étudiants, de sorte qu'il y a beaucoup plus d'étudiants intéressés à ce programme qu'il n'est nécessaire d'en avoir pour remplir tous les postes vacants.

**M. Caccia:** Il y en a exactement 3,900.

**M. Orlikow:** Lorsque vous parlez de tarifs raisonnables de transport, pouvez-vous m'indiquer ce que cela signifie?

**M. Manion:** Environ \$200. aller et retour.

**M. Orlikow:** Très bien. Lorsqu'ils se rendent à l'étranger, quelle sorte de travail obtiennent-ils?

**M. Manion:** Le genre de travail est différent d'un pays à l'autre, monsieur Orlikow. Cela dépend des services d'emplois dans le pays qui reçoit ces étudiants.

**M. Orlikow:** Quel genre de salaire reçoivent-ils?



[Text]

**Mr. Manion:** These will be the going wages, I assume.

**Mr. Orlikow:** Have you any idea of what that is?

**Mr. Manion:** We have this information; I am sure we can try to secure it for you.

**Mr. Orlikow:** Approximately only; I do not want to pin you down to exact figures.

**Mr. Caccia:** They will not be wages comparable to those on the Canadian market of course.

**Mr. Orlikow:** Well, are they going to make \$20 a week, \$30 a week, or...

**Mr. Caccia:** According to the current rate from country to country as they are paid to local manpower.

**Mr. Orlikow:** What about their expenses there, do they have to pay those themselves?

**Mr. Manion:** They will be paid the prevailing wages while they are there. In some cases, for example if they are employed in the hospitality industry, they may be given room and board as well as wages. But they will be paid prevailing wages: this is one of the stipulations. Those who are not given room and board will have to pay this and will have to cover their return transportation. European students coming to Canada will be faced with the same conditions. In many cases employment will be found for them under the auspices of certain groups; in other cases we will locate employment for them through our services.

**Mr. Orlikow:** In other words, as wage rates in European countries are substantially less than in Canada and since they have to pay their own expenses, the amount of money that they will be left with when they return to Canada is not going to be very substantial. Is that a fair assumption?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, yes. I might point out, however, that half of this program has been in progress for a number of years. We have each year in Canada received 2,000 or 3,000 foreign students who have come to Canada for what are described as working holidays. They usually work for six to eight weeks, travel about Canada and spend most of the money in this country. The primary objective of the exchange program includes travel and cultural exposure as well as earning capacity. Certainly those students who are anxious to build up the largest possible stakes with which to return to university would probably not choose this program.

**Mr. Orlikow:** That is precisely the point which I think we have to keep in mind. Without being critical of this program, for students who come from middle or upper income families where the parents can afford to pay the

[Interpretation]

**M. Manion:** Il s'agit là des salaires courants dans le pays en cause, je crois.

**M. Orlikow:** Avez-vous une idée de ce que cela représente?

**M. Manion:** Nous avons ce genre de renseignement; je peux certainement vous le procurer.

**M. Orlikow:** Je désire seulement un chiffre approximatif; je ne tiens pas à ce que vous me donniez des chiffres absolument exacts.

**M. Caccia:** Il ne s'agit pas là de salaires qui se comparent aux salaires versés sur le marché du travail du Canada.

**M. Orlikow:** Eh bien est-ce qu'ils vont gagner \$20. par semaine, \$30. par semaine, ou...

**M. Caccia:** Selon les taux courants d'un pays à l'autre tels qu'ils sont versés à la main-d'œuvre locale.

**M. Orlikow:** Et en ce qui a trait à leurs dépenses là-bas, est-ce qu'ils doivent les défrayer eux-mêmes?

**M. Manion:** Ils recevront les salaires courants durant la période de temps qu'ils seront là. Dans certains cas, par exemple, s'ils travaillent dans le domaine hospitalité, ils recevront chambres et pensions en plus d'un salaire. Mais ils recevront des salaires courants: c'est là l'une des modalités de l'entente. Ceux qui ne reçoivent pas chambres et pensions devront payer pour cela et devront couvrir leurs frais de transport. Les étudiants européens qui viennent au Canada doivent faire face aux mêmes conditions. Dans de nombreux cas, le travail sera trouvé pour eux sous les hospices de certains groupes; dans d'autres cas nous trouverons des emplois pour eux grâce à nos services.

**M. Orlikow:** En d'autres mots, comme les taux de salaire dans les pays européens sont passablement inférieurs à ceux du Canada et puisqu'il leur faut défrayer leurs propres dépenses, la somme d'argent qu'il leur restera lorsqu'ils reviendront au Canada ne sera pas tellement importante. Ai-je raison d'émettre une telle hypothèse?

**M. Manion:** Monsieur le président, c'est exact. Je voudrais souligner, toutefois, que la moitié de ce programme est en vigueur depuis un certain nombre d'années. Nous avons reçu au Canada chaque année 2,000 à 3,000 étudiants étrangers qui sont venus ici pour ce que l'on appelle des congés de travail. Ils travaillent habituellement pour durant 6 ou 8 semaines et ensuite voyagent d'un bout à l'autre du Canada et dépensent ici la majeure partie de leur argent qu'ils ont gagné. L'objectif premier de ce programme d'échanges comprend l'aspect voyages et l'aspect découvertes culturelles en plus de la capacité de gagner de l'argent. De toute évidence les étudiants qui désirent augmenter leurs économies le plus que possible afin de pouvoir retourner à l'université ne choisiront probablement pas ce programme.

**M. Orlikow:** C'est exactement ce que j'avais à l'esprit. Sans vouloir critiquer outre mesure ce programme, pour les étudiants de la classe moyenne ou de la classe supérieure, lorsque les parents peuvent défrayer les frais



## [Texte]

cost of their education this may indeed be a very good program and a tremendous learning and living experience. For those students of whom we have so many tens of thousands who desperately need work and earning power in order to go back to university in the coming season, this program is not going to give them a hell of a lot, is it?

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, in reply to that question Mr. Orlikow realizes that the student who applies is intelligent and able and can work out in his own mind what will be more or less the net savings that he will bring back at the end of the summer.

**Mr. Orlikow:** I never suggested any different...

**The Chairman:** Order please, Mr. Caccia.

• 1135

**Mr. Caccia:** Therefore, students after having worked out this elementary arithmetic feel that the cultural aspect and the thrill of living for a few weeks in an entirely different society is worth the financial sacrifice. Those who decide to take this route, of course, make it easier for the others who have perhaps a more pressing economic need to find employment in the Canadian market.

**Mr. Orlikow:** Not really because we get an equal number of foreign students coming here to take jobs which might have been available for others. Could I ask just one more question on this particular phase? What is the net cost of this program to the government?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the net cost is \$15,000 out of the \$57.8 million for the student programs this year.

**Mr. Orlikow:** You mean the total cost of operating this?

**Mr. Manion:** The cost of the federal government of the international youth exchange program is \$15,000 in 1971.

**Mr. Orlikow:** Is my time up, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, Mr. Orlikow. Could I come back to you?

**Mr. Orlikow:** Yes.

**Mr. Thomas (Moncton):** Mr. Chairman, just to continue Mr. Orlikow's line of questioning, he was asking what students could expect to make, in other words, what they could expect to save as a result of their employment in a European country. Of course, it is true, as these gentlemen say, that it is up to the student to assess this and decide whether he wants to work for these wages. I think the point we are trying to make is that this information is so scant and scarce most students do not realize that (a) they have to pay their way over; (b) that they are going to be working at prevailing rates which may be \$20

## [Interprétation]

d'éducation, ce programme peut être excellent et leur fournir une occasion d'apprendre beaucoup. Mais en ce qui a trait aux étudiants et nous les comptons par milliers, qui recherchent d'une manière désespérée du travail et qui ont besoin de gagner de l'argent pour pouvoir retourner à l'université à l'automne suivant, ce programme ne leur fournit pas grand-chose, n'est-ce pas?

**M. Caccia:** Monsieur le président, en réponse à cette question, M. Orlikow se rend bien compte que l'étudiant qui présente une demande pour ce programme est intelligent et est capable d'établir dans son esprit quelles seront d'une manière assez précise les épargnes nettes qu'il pourra ramener avec lui à la fin de l'été.

**M. Orlikow:** Je n'ai jamais dit le contraire...

**Le président:** A l'ordre s'il vous plaît, M. Caccia.

**M. Caccia:** C'est pourquoi les étudiants, après avoir établi ces calculs mathématiques fondamentaux, croient que l'aspect culturel et le plaisir de vivre pendant quelques semaines dans une société entièrement différente compense pour le sacrifice financier. Ceux qui décident de prendre avantage de ce programme, bien entendu, rendent des services aux autres qui ont peut-être des besoins économiques plus importants pour trouver de l'emploi sur le marché canadien.

**M. Orlikow:** Ce n'était pas vraiment vérifiable car nous recevons un même nombre d'étudiants étrangers qui viennent ici pour prendre, pour occuper des emplois qui seraient peut-être disponibles pour les autres. Puis-je poser simplement une autre question touchant cet aspect particulier? Quel est le coût net de ce programme pour le gouvernement?

**M. Manion:** Monsieur le président, le coût net est de \$15,000, tiré du montant de 57.8 millions de dollars pour les programmes destinés aux étudiants, cette année.

**M. Orlikow:** Vous voulez dire le coût total de fonctionnement de ce programme?

**M. Manion:** Le coût pour le gouvernement fédéral, en ce qui a trait au programme d'échange international des jeunes, est de \$15,000 pour l'année 1971.

**M. Orlikow:** Est-ce que mon temps est écoulé, monsieur le président?

**Le président:** Oui, monsieur Orlikow. Je peux peut-être revenir à vous plus tard?

**M. Orlikow:** Oui.

**M. Thomas (Moncton):** Monsieur le président, pour poursuivre le genre de questions de M. Orlikow, il désirait savoir ce que les étudiants peuvent prévoir gagner ou, en d'autres mots, ce qu'ils peuvent prévoir économiser par suite de leur emploi dans un pays européen. Bien entendu, il est vrai, comme ces personnes l'ont déclaré, qu'il appartient à l'étudiant d'établir ces chiffres et de décider s'il veut travailler ou non pour ce salaire. Je crois que ce que nous voulons exprimer ici, c'est que ce genre de renseignement est assez dispersé, de sorte que la plupart des étudiants ne se rendent pas compte, première-

[Text]

a week or it may be \$50. I was able to get this information finally last week by going to the manager of the Manpower Centre and more or less demanding it and he finally produced it, but I know that students have come to me and they say they have gone to student centres and they cannot get this information. I think the point is that this information has not been made available to the students. How can they assess what they are going to make if they do not know?

**Mr. Best:** As far as the Manpower Centres are concerned, I can only say that a very definitive poster with applications and all the information available in Canada about the jobs was sent to the Manpower Centres. This is the poster, this is the international student summer exchange program. It is some 13 pages in length and it contains all the information regarding language requirements, where the jobs are, and the types of employment.

As far as the working conditions are concerned in other countries, of course, as indicated our involvement is rather minimal. I think it should be noted there has been a student organization, a well-known one, involved in developing this program and it was I believe developed to meet a particular need that was expressed by the student population, granted a small number.

**Mr. Thomas (Moncton):** Mr. Chairman, was this information sent out as general mailing to members of Parliament? Would this not have been a logical step to take when the program was announced to get it out to the members because we do get bulletins from the Public Service Commission. Would it not be logical to send it to members and let them make their constituents aware of it—at least they would be able to answer questions? I did not know, I had to go to the Manpower office. If people asked me, "what about our fare, or what about wages", I did not know.

**Mr. Best:** There was a public release.

**Mr. Thomas (Moncton):** Pardon?

**Mr. Best:** There was a public release.

**Mr. Caccia:** A list by the Minister was circulated to all members of Parliament towards the end of March.

**Mr. Thomas (Moncton):** Oh, the end of March but was not this program announced last December? If it was not announced until the end of March, how could the students possibly have time to get their applications in and qualify? Most of the schools close April 20, you know.

[Interpretation]

rement, qu'ils devront payer leur transport aller et retour; deuxièmement, qu'ils travailleront aux salaires courants qui peuvent être de \$20 par semaine ou de \$50 par semaine. Il put obtenir ce genre de renseignement à toute fin pratique la semaine dernière en me rendant auprès du gérant d'un centre de main-d'œuvre et en exigeant plus ou moins ce genre de renseignement, et il me l'a finalement présenté, mais je sais que des étudiants sont venus me voir et qu'ils m'ont déclaré qu'ils s'étaient rendus au centre d'inscription des étudiants et qu'ils ne pouvaient pas obtenir ce genre de renseignement. Je crois que le point important à souligner, c'est que ce genre de renseignement n'est pas disponible pour les étudiants. Comment peuvent-ils évaluer l'argent qu'ils feront s'ils ne connaissent pas ces données

**M. Best:** En ce qui a trait aux centres de main-d'œuvre, je peux simplement déclarer qu'une annonce très claire, accompagnant des formules de demande et tous les renseignements disponibles au Canada à propos des emplois, tous ces renseignements ont été envoyés à tous les centres de main-d'œuvre. Voilà l'annonce en question, il s'agit du programme international d'échange des étudiants pour l'été. Cette annonce comporte treize pages et contient toutes les données touchant les exigences dans le domaine de la langue, là où les emplois sont situés et le genre d'emplois disponibles.

En ce qui a trait aux conditions de travail dans les autres pays, bien entendu, comme nous l'avons mentionné, nous n'avons que très peu de choses à faire dans ce domaine. Je crois qu'il faudrait prendre note qu'il y a eu un organisme d'étudiants, organisme très bien connu, qui s'est occupé de l'élaboration de ce programme, et je crois qu'il a été établi pour répondre à un besoin particulier exprimé par la population étudiante, bien qu'il puisse s'agir d'un petit nombre d'étudiants.

**M. Thomas (Moncton):** Monsieur le président, est-ce que ces données ont été envoyées par courrier habituel à tous les députés? N'aurait-il pas été logique, lorsque ce programme a été annoncé, de transmettre ces renseignements à tous les députés car nous recevons les annonces de la Commission de la Fonction publique? Ne serait-il pas logique d'envoyer cette annonce à tous les députés leur permettant ainsi de le communiquer à tous leurs électeurs, ou du moins, d'être en meilleure posture pour répondre aux questions? Je n'étais pas au courant de ce programme, il a fallu que j'aille au Centre de main-d'œuvre. Si quelqu'un me demandait: «Et qu'arrive-t-il avec les frais de transport, ou les salaires?», je ne le savais pas.

**M. Best:** Il s'agit d'une annonce publique.

**M. Thomas (Moncton):** Je m'excuse?

**M. Best:** Il s'agit d'une annonce publique.

**M. Caccia:** Une liste, préparée par le Ministre, a été distribué à tous les députés vers la fin du mois de mars.

**M. Thomas (Moncton):** Oh, à la fin du mois de mars, mais ce programme n'a-t-il pas été annoncé en décembre dernier? S'il n'a pas été annoncé avant la fin de mars, comment les étudiants pouvaient-ils avoir le temps nécessaire pour remplir leurs demandes et les transmettre pour pouvoir être admissibles? La plupart des écoles ferment leurs portes le 20 avril, vous le savez.



## [Texte]

**Mr. Caccia:** The fact is that not only has the quota been filled but there is an overflow of almost 700 applications above the number that had been negotiated with seven or eight European countries.

**Mr. Thomas (Moncton):** Mr. Chairman, would it be possible to get a breakdown of these applications by province?

**Mr. Caccia:** Of course, it will be.

**Mr. Thomas (Moncton):** I would be interested to find out where these applications have come from; in other words, whether they are from the larger centres. As Mr. Marshall said, in the outlying centres some of these students have not even received the information. Could we get a breakdown of this?

**Mr. Caccia:** In due course. It will perhaps take a few weeks.

**Mr. Manion:** Perhaps I could just add a word or two, Mr. Chairman. The Canada Manpower Centres have had this information since the latter half of March. The posters have been widely circulated on campuses through Manpower Centres. There have been advertisements in the newspapers on quite a broad basis. The Minister also made a press release. We will certainly be pleased to get information on the breakdown of the applications.

I saw a set of statistics yesterday, however, which indicated a very wide distribution of applicants from all parts of Canada. I would just...

• 1140

**The Chairman:** Mr. Thomas.

**Mr. Caccia:** This poster here has been visible on more than one campus for a considerable period of time.

**The Chairman:** Mr. Caccia, could you identify that poster?

**Mr. Caccia:** It is called the Summer Works Bureau.

**Mr. Thomas (Moncton):** What do you mean by a considerable period of time, Mr. Chairman? Just when was it available?

**Mr. Caccia:** For instance, I saw it on the York University campus in early March.

**Mr. Thomas (Moncton):** Mr. Chairman, I will leave that subject then. I would like to direct a question to one of the other gentlemen. It is my understanding that enforcement of UIC claims, the enforcement of the Act since 1964 or some such date, has been the responsibility of Manpower. Am I correct in that?

**The Chairman:** No, Mr. Thomas, I believe the UIC enforces their own claims. We had the Minister of Labour before us a couple of weeks ago or so and he dealt briefly with the enforcement aspects and that is under Labour, Unemployment Insurance Commission. You may be after a particular thing, I do not know.

## [Interprétation]

**M. Caccia:** De fait, non seulement avons-nous pu remplir le contingentement prévu, mais il y a un surplus d'environ 700 demandes dépassant le nombre négocié avec sept ou huit pays de l'Europe.

**M. Thomas (Moncton):** Monsieur le président, serait-il possible d'obtenir des détails de ces demandes par province?

**M. Caccia:** Bien entendu, nous vous les fournirons.

**M. Thomas (Moncton):** J'aimerais savoir d'où sont venues ces demandes; en d'autres mots, venaient-elles des grands centres? Comme M. Marshall l'a mentionné, dans les centres éloignés, certains étudiants n'ont pas reçu ces renseignements. Pouvons-nous avoir le détail de ces demandes?

**M. Caccia:** Lorsque cela sera possible. Cela demandera peut-être quelques semaines.

**M. Manion:** Je pourrais peut-être ajouter quelques mots, monsieur le président. Les centres de main-d'œuvre du Canada ont ces renseignements en main depuis la dernière partie du mois de mars. Les affiches ont été distribuées en grand nombre dans les centres universitaires par l'intermédiaire des centres de main-d'œuvre. Il y a eu beaucoup d'annonces dans les journaux. Le ministre a également fait publier un communiqué de presse. Nous serons certainement heureux d'obtenir des renseignements sur le détail des demandes.

J'ai vu des statistiques hier, cependant, qui indiquaient une répartition assez étendue des candidats de toutes les parties du Canada. Je dirais seulement...

**Le président:** Monsieur Thomas.

**M. Caccia:** Cette affiche ici a paru dans plus d'un centre universitaire pendant assez longtemps.

**Le président:** Monsieur Caccia, pourriez-vous nous dire comment s'intitule cette affiche?

**M. Caccia:** Elle est intitulée bureau des emplois d'été.

**M. Thomas (Moncton):** Que signifie pendant longtemps, monsieur le président? Quand ces affiches ont-elles été vraiment distribuées?

**M. Caccia:** Par exemple, je l'ai vue à l'Université York au début de mars.

**M. Thomas (Moncton):** Monsieur le président, je passerai donc à autre chose. J'aimerais poser une question à un autre de ces messieurs. Je crois comprendre qu'il revenait à la main-d'œuvre de s'occuper des réclamations d'assurance-chômage, d'appliquer la loi depuis 1964 ou à peu près. Est-ce vrai?

**Le président:** Non, monsieur Thomas, je crois que la Commission d'assurance-chômage s'occupe elle-même de ses déclarations. Il y a environ deux semaines le ministre du Travail a comparu devant nous et il a parlé quelque peu de cette application, qui est sous la juridiction du ministère du Travail, par le touchement de la Commission d'assurance-chômage. Vous voulez peut-être savoir quelque chose en particulier, je n'en sais rien.



[Text]

**Mr. Thomas (Moncton):** Is it not correct that once a claim has been established Manpower is the agency that provides the referrals to fill that job? If that claimant is to be placed in work, is that not done through Manpower?

**The Chairman:** Mr. Thomas, excuse me, I was talking about the abuse enforcement; I thought you were getting at that end of it.

**Mr. Thomas (Moncton):** Well, I actually was but I may be off on the wrong track.

**Mr. Best:** We have a liaison with the UIC. The law requires that we must give certain information to the UIC which we do. In no way do we enforce unemployment insurance. If the UIC informs us that someone is on benefits, we must report whether or not they are registered with Manpower. That is the limit of our enforcement role. We have no enforcement function whatsoever.

**Mr. Thomas (Moncton):** In other words, Mr. Chairman, the only function that Manpower has to perform is to see that these people are available and report to UIC, is it not?

**Mr. Best:** On their availability. That is correct, and whether they are registered.

**Mr. Thomas (Moncton):** Investigation of claims and enforcement in cases of violations is still a function of the...

**Mr. Best:** The UIC maintains their own complete enforcement apparatus.

**Mr. Thomas (Moncton):** I see. That is all I have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any further questions in the first round then? Mr. Ryan.

**Mr. Ryan:** With respect to Votes 5 and 10, I would like to know what operating expenditures and contributions include. What are the distinctions, what are the meanings?

**The Chairman:** Mr. Ryan, the two Votes 5 and 10 are very close and I do not think anyone will be too fussy about one overlapping into the other, if it is all right with the Committee. Perhaps we could go ahead on that basis as I think it would save time. They are very close in talking about the Manpower program in general. Who could answer that question?

**Mr. Ryan:** What is covered by operating expenses and what is covered by contributions?

**The Chairman:** Mr. Kaiser.

**Mr. S. W. Kaiser (Assistant Deputy Minister (Administration)):** Mr. Chairman, basically they both relate to the

[Interpretation]

**M. Thomas (Moncton):** N'est-il pas vrai que lorsqu'une réclamation a été établie, c'est la main-d'œuvre qui constitue l'organisme pouvant présenter des candidats qui peuvent occuper cet emploi? Si cette personne qui fait une réclamation doit obtenir l'emploi, n'est-ce pas par l'intermédiaire de la main-d'œuvre?

**Le président:** Monsieur Thomas, excusez-moi, je parlais de l'application des règlements concernant les abus car je pensais que c'était de cela que vous parliez.

**M. Thomas (Moncton):** C'est cela en effet, mais je pouvais être en dehors du sujet.

**M. Best:** Nous sommes en contact avec la Commission d'assurance-chômage. La loi nous oblige à leur donner certains renseignements et nous le faisons. Nous ne nous occupons d'aucune manière d'appliquer les règlements de l'assurance-chômage. Si la Commission d'assurance-chômage nous avertit que quelqu'un reçoit les indemnités, nous devons leur signaler si cette personne est inscrite auprès de la main d'œuvre ou non. C'est là tout ce que nous faisons en ce qui concerne l'application de l'Assurance-chômage. Nous n'avons pas d'autre fonction à ce sujet.

**M. Thomas (Moncton):** En d'autres termes, monsieur le président, la seule fonction que la main d'œuvre a, c'est de voir à ce que ces personnes soient en disponibilité et se rapportent auprès de la Commission d'assurance-chômage, n'est-ce pas?

**M. Best:** Nous disons si ces personnes sont en chômage, c'est exact, et nous disons si elles sont inscrites.

**M. Thomas (Moncton):** L'examen des réclamations et l'application des règlements dans le cas des fraudes appartient encore à la...

**M. Best:** La Commission d'assurance-chômage a son propre mécanisme d'application des règlements.

**M. Thomas (Moncton):** Je vois. C'est tout ce que j'avais à vous demander, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres questions pour le premier tour? Monsieur Ryan?

**M. Ryan:** En ce qui concerne les crédits 5 et 10, j'aimerais savoir ce que les dépenses de fonctionnement et les contributions comprennent. Quelle distinction fait-on, que veulent dire ces expressions?

**Le président:** Monsieur Ryan, les deux crédits 5 et 10 sont liés très étroitement et je pense que personne ne ferait de difficultés parce que ces deux sujets s'imbriquent un dans l'autre, si le Comité est d'accord. Nous pourrions peut-être poursuivre ainsi, car je pense que cela épargnerait du temps. Ces deux crédits sont étroitement liés, car ils traitent du programme de la main d'œuvre en général. Qui pourrait répondre à cette question?

**M. Ryan:** Que comprennent les dépenses de fonctionnement et que comprennent les contributions?

**Le président:** Monsieur Kaiser.

**M. S. W. Kaiser (sous-ministre adjoint, administration):** Monsieur le président, fondamentalement, ces deux cré-

[Texte]

operating costs for the program described in the estimates as being the development and utilization of manpower. This relates to the salaries and operating expenses of all the Manpower Centres in Canada and portions of the departmental administration related to the Manpower programs. Operating expenses include such things as the travel cost, material and supplies, telecommunications, this type of thing. Vote 10 deals almost entirely with the grants and contributions that are described again in the estimates. But this is a special type of expenditure and the major item in the two votes relates to the Canada Manpower Training Program and the items are to provide for the purchase of training services from the provinces and for the payment of allowances to trainees.

**Mr. Ryan:** Thank you.

**The Chairman:** Is it clear?

**Mr. Ryan:** I have another question, Mr. Chairman. In the net cost of the International Youth Exchange Program, is there some income that you can set off against the expense? Did I hear you correctly? Did you say net cost of \$15,000, Mr. Manion?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, no. The actual cost is \$15,000. There is no income to the Department of Manpower and Immigration.

**Mr. Ryan:** And what would the \$15,000 be spent for?

**Mr. Kaiser:** Mr. Chairman, the expenditures, apart from the administrative costs incurred by the Department, relate almost entirely to assisting the travel agencies that make the arrangements for the transportation of the students overseas.

**Mr. Ryan:** Actually there is a lot more cost to it but it is absorbed by the fact you have infrastructure set up for other purposes?

**Mr. Kaiser:** Yes, sir.

**Mr. Ryan:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Peters.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, I would like to ask a question about places like Ottawa, and we will use Ottawa as the example because we are close to it, but you can use any other major city, probably not the little communities where Manpower is but the big ones like Ottawa, and we will use that as an example. In Ottawa there are many professional agencies operating and I find that secretarial staff, engineering staff, this kind of staff, are never hired in Ottawa from Manpower. You can go to Manpower and register and be registered there for a year. I have had secretaries come to me that register for two or three weeks in a professional agency, pay a fee and they get a call from departments and are picked up right away. They may be for months on Manpower. Why have we gone into this state where we are not able to meet the demand? Why are we not providing the kind of service to those people that the private agencies are providing?

[Interprétation]

dits se rapportent au coût de fonctionnement du programme d'écrit dans les prévisions budgétaires comme étant le perfectionnement et l'utilisation de la main d'œuvre. Cela se rapporte aux salaires et aux dépenses de fonctionnement de tous les centres de main d'œuvre du Canada et à certaines parties de l'administration ministérielle reliées au programme de la main d'œuvre. Les dépenses de fonctionnement comprennent des choses comme les frais de voyage, le matériel et les fournitures, les télécommunications, et ce genre de chose. Le crédit 10 traite entièrement des subventions des contributions qui sont décrites également dans les prévisions budgétaires. Mais il s'agit là d'un genre spécial de dépenses et le poste principal des deux crédits se rapporte au programme de la formation de la main d'œuvre du Canada, et il permet d'acheter des provinces des services de formation et également de payer des allocations à ceux qui étudient.

**Mr. Ryan:** Merci.

**Le président:** Est-ce clair?

**Mr. Ryan:** J'ai une autre question, monsieur le président. Dans le coût net du programme d'échanges internationaux pour les jeunes, avez-vous certains revenus pour compenser une partie des dépenses? Est-ce que je vous ai bien entendu? Avez-vous dit un coût net de 15 mille dollars, monsieur Manion?

**Mr. Manion:** Monsieur le président, non. Le coût réel est de 15,000 dollars. Il n'y a pas de revenu pour le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

**Mr. Ryan:** Et à quoi sont affectés ces 15,000 dollars?

**Mr. Kaiser:** Monsieur le président, les dépenses, excepté les coûts administratifs du ministère, se rapportent presque entièrement à l'aide que nous accordons aux agences de voyage qui s'occupent du transport des étudiants outre-mer.

**Mr. Ryan:** En réalité, il y a des coûts beaucoup plus élevés, mais ils sont absorbés par le fait que vous avez des infrastructures établies à d'autres fins?

**Mr. Kaiser:** Oui, monsieur.

**Mr. Ryan:** Merci.

**Le président:** Monsieur Peters.

**Mr. Peters:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question au sujet d'endroits, comme Ottawa, que nous utilisons comme exemple, car nous y sommes, mais vous pouvez prendre toute autre ville assez importante, peut-être pas les petites localités où la main-d'œuvre n'a pas de centres aussi importants qu'à Ottawa, et nous nous servirons donc de cette ville comme exemple. A Ottawa, il y a plusieurs organismes professionnels qui fonctionnent, et j'ai découvert que le personnel de soutien, les ingénieurs, et ce genre de personnel, n'est jamais engagé par l'intermédiaire des centres de main-d'œuvre à Ottawa. Vous pouvez vous présenter au centre de main-d'œuvre et vous inscrire, et votre nom sera là pendant un an. J'ai eu des secrétaires qui s'étaient inscrites à une agence professionnelle qui avaient payé des honoraires et qui avaient obtenu un emploi dans un ministère après seulement deux ou trois semaines. Au centre de main-d'œuvre,

[Text]

**The Chairman:** Mr. Best.

**Mr. Best:** First of all, we do all the recruiting for secretaries in the public service...

**Mr. Peters:** No, this is...

**Mr. Best:** It all depends. If you are talking about departments hiring on a contract basis and going to a private agency and contracting with them to supply an employee who is an employee of theirs, for overload purposes we do not normally handle this sort of order because as a department we do not hire individuals. Most of the agencies doing this type of work, Office Overload, Personnel Services, Manpower Services Incorporated or Womanpower Services, actually have these people on their payroll. You then contract with them for the services of these individuals. This is a very special kind of employment service that we do not provide.

**Mr. Peters:** I realize Manpower Services is a little different than others, than Engineering Overload and Office Overload where that is true, but there are many and I know examples, where a secretary applies to one of these agencies and they make the contacts with the department and is put in the departments direct. They pay a fee for this service and this is not on a contractual basis.

**Mr. Best:** The only answer I could possibly give to this would be that the department at a given time hires the person under this kind of a contractual arrangement and subsequently has a vacancy and tries to regularize the appointment of the person concerned. The public service is supposed to hire through the aegis of the Public Service Commission, through the procedures of the commission.

• 1150

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, where that contractual arrangement is in effect—one of my family was in the field of hiring those kinds of people, engineers in particular, and he informs me that in all cases the contract says that you cannot hire that person within a year's period no matter what the circumstances are. The contractual people are in a different category. I am speaking of people who are looking for a job as a secretary and they go to an agency and they pay a certain sum and two or three days later they get a job in one of the departments. They indicate to me that the department does all its hiring through those private agencies and almost never through Manpower. Whether you argue about it or not, I think that is a fact, and I am just wondering why. I would like to ask another question.

**Mr. Best:** May I respond to that?

[Interpretation]

cela peut prendre des mois. Pourquoi en sommes-nous venus à ne plus pouvoir satisfaire la demande? Pourquoi n'offrons-nous pas ce genre de services que ces personnes que des agences privées offrent?

**Le président:** Monsieur Best.

**M. Best:** Tout d'abord, nous recrutons tout le personnel de soutien de la Fonction publique...

**M. Peters:** Non, c'est...

**M. Best:** Cela dépend, si vous parlez des ministères qui engagent à contrat et qui s'adressent à une agence privée avec laquelle il signe un contrat pour que cette agence leur fournisse un employé qui est déjà en service, afin qu'il travaille en surnuméraire, nous ne nous occupons pas généralement de ce genre de demandes parce qu'en tant que ministère nous n'engageons pas d'individus. La plupart des agences qui font ce genre de travail, comme Office Overload, Personnel Services, Manpower Services Incorporated ou Womanpower Services, ont déjà ces personnes à leur emploi. Vous signez alors un contrat avec ces agences pour avoir ces services de ces personnes. Il s'agit d'un type très spécial de services d'emplois que nous n'offrons pas.

**M. Peters:** Je comprends que les services du ministère de la Main-d'œuvre sont quelque peu différents des autres, par exemple, Engineering Overload et Office Overload, mais il y a plusieurs exemples, où un secrétaire fait une demande auprès de l'une de ces agences qui font un contrat avec un ministère et la font employer directement dans ce ministère. Les gens paient des honoraires pour ce service et cela ne se fait pas sur une base contractuelle.

**M. Best:** La seule réponse que je pourrais donner à cela, c'est que le Ministère, à un moment donné, engage la personne en signant un contrat de ce genre et par la suite, s'il y a un emploi vacant, il essaie de régulariser la nomination de la personne intéressée. La Fonction publique est supposée engager les gens sous l'égide de la Commission de la Fonction publique au moyen des procédures de la Commission.

**M. Peters:** Monsieur le président, lorsqu'il y a un accord contractuel... un membre de ma famille engageait des personnes de ce genre, des ingénieurs en particulier, et il me dit que dans tous les cas le contrat dit que vous ne pouvez engager cette personne moins d'un an après la signature du contrat, quelles que soient les circonstances. Les personnes engagées sous contrat font partie d'une catégorie différente. Je parle des personnes qui cherchent un emploi comme secrétaires et qui se présentent à une agence, payant une certaine somme d'argent, et qui obtiennent un emploi dans l'un des ministères en moins de deux ou trois jours. Elles me disent que le ministère engage tout son personnel par l'intermédiaire de ces agences privées et presque jamais par l'intermédiaire des centres de main-d'œuvre. Que vous soyez d'accord ou non, je pense que c'est là un fait, et je me demande pourquoi. J'aimerais poser une autre question.

**M. Best:** Puis-je répondre à cela



## [Texte]

**Mr. Peters:** I would like to ask another question first. Is part of our inability—talking about professionals, semi-professionals or tradespeople—to ever have developed in Manpower any method of deciding whether or not a person who was registered with them as a secretary was in fact a secretary or was only a stenographer? A ditch digger was really a ditch digger whether he could run a bulldozer or not. Our inability in the whole Manpower setup as long as I have known it, may stem from the fact that we in no way in Manpower are able to guarantee the ability of the person that we send to an employer.

On the other hand, these people do give them tests and do to some extent assume responsibility for saying that that person is not just a stenographer but is in the secretary class or that person is a bulldozer operator, not a pick and shovel ditch digger. Our inability to assess whether or not they really are what they say they are, has this not been a terrific detriment in our ability—even the small communities—to getting into the position of supplying people?

In my area, for instance, most of the miners are still hired at the gate. It is very seldom they ever telephone unless they are in a real bind. They do not telephone Manpower, they hire them at the gate. So you have a guy having to register at Manpower to get unemployment insurance and to get a job he has to go to the gate. Is this part of the problem? It is a problem.

**Mr. Best:** Mr. Chairman, perhaps I can answer the first part of the question and perhaps Mr. Manion might give some details on the testing which we do.

I can only speak from personal experience, which is nearly 20 years in the Public Service in four or five departments, in one of which I was personnel director, and the regular method of handling recruitment in the Public Service is through the competitive process. I can only say to you that I know of very few cases from personal knowledge—and again I am speaking on the basis of 20 years' background—of departments being able to hire stenographers in the way that you have indicated. If it is happening I think it is a matter that really should be raised with the Public Service Commission.

**Mr. Peters:** There were two or three of them in the Secretary of State's department just in the last week or two that I know of.

**Mr. Best:** I do not know the details, Mr. Peters. Again, I think this is a matter that really should be raised with the Public Service Commission because it is their fundamental responsibility.

**Mr. Peters:** If you are right, Mr. Best, why are all these agencies developing that have developed within the last 10 years since Manpower has been in effect? Why have they been able to develop where a fee is being charged to the applicant? In the other case we are supplying the

## [Interpretation]

**M. Peters:** J'aimerais poser une autre question d'abord. Parlant ici des professionnels, des semi-professionnels ou des gens de métiers, est-ce que cela fait partie de notre incapacité à mettre sur pied, à la main-d'œuvre, une méthode permettant de décider si une personne, qui s'est inscrite auprès des centres de main-d'œuvre comme secrétaire, était vraiment une secrétaire ou seulement une sténographe? Un homme qui creuse des trous est vraiment un creuseur de trous, qu'il puisse ou non conduire un bulldozer. Notre incapacité, en ce qui concerne l'ensemble des programmes de main-d'œuvre, pourrait provenir du fait que le ministère ne peut en aucune manière garantir la capacité de la personne que nous envoyons à un employeur.

D'autre part, il y a vraiment des tests à passer, et le personnel de la main-d'œuvre assume jusqu'à un certain point la responsabilité de déclarer qu'une personne n'est pas seulement une sténographe mais également une secrétaire, ou que cette personne est un conducteur de bulldozer, et non un creuseur de trous au pic et à la pelle. Notre incapacité à déterminer si les personnes sont vraiment ce qu'elles disent être n'a-t-elle pas été la cause de notre incapacité de fournir les personnes nécessaires, même dans les petites localités?

Dans ma région, par exemple, la plupart des mineurs sont encore engagés à la barrière. Il est très rare qu'ils téléphonent, à moins qu'ils ne soient vraiment en difficulté. Ils ne téléphonent pas au centre de main-d'œuvre, ils les engagent à la barrière. Un homme est donc obligé de s'inscrire auprès de la main-d'œuvre afin d'obtenir l'assurance-chômage, et pour obtenir un emploi, il doit se présenter à la barrière. Est-ce que cela fait partie du problème? C'est un problème.

**M. Best:** Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à la première partie de la question et M. Manion pourrait donner quelques détails en ce qui concerne les examens que nous faisons passer.

Je peux seulement parler d'après mon expérience personnelle, qui est de près de vingt ans dans la Fonction publique, dans quatre ou cinq ministères, et j'ai été directeur du personnel dans l'un de ces ministères, et le recrutement dans la Fonction publique se fait ordinairement au moyen de concours. Je peux seulement vous dire que je n'ai eu connaissance que de quelques cas, au cours de mes vingt années d'expérience, de ministères qui ont pu engager des sténographes de la manière dont vous avez parlé. Si cela se produit, je pense que c'est une question qui devrait être discutée avec la Commission de la Fonction publique.

**M. Peters:** Il y a eu deux ou trois de ces cas au Secrétariat d'État il y a une semaine ou deux, à ma connaissance.

**M. Best:** Je ne connais pas les détails, monsieur Peters. Encore une fois, je pense que c'est une question qui devrait être discutée avec la Commission de la Fonction publique parce que cela relève vraiment de leur juridiction.

**M. Peters:** Si vous avez raison, monsieur Best, pourquoi toutes ces agences se sont-elles formées depuis les dix dernières années, étant donné que la main-d'œuvre avait ses propres centres? Pourquoi ont-ils pu se former, alors qu'elles exigent des honoraires de la part du candi-

[Text]

money from federal treasury to provide that kind of service and we obviously are not competing with them and those agencies are growing very rapidly. It is almost a licence to print money in some cases. Office Overload is a good example and Manpower is a good example and the secretarial one is a good example, and they are making money hand over fist or they would not be in business.

**Mr. Best:** I think the only answer I can give you is that it is quite within the law, both federal and provincial, to run this kind of a service. We are in competition with them.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, this is the point. I am not arguing that it is illegal, I am just saying there obviously is an advantage in doing it or they would not be successful, because they are selling a service. These agencies are only selling a service. We are paying a large sum of money to a large number of people in every community.

Let me give you an example. I chased a little Newfoundland boy through the Manpower office here in Ottawa for two or three months and they finally sent this fellow out to a job with Dustbane. The first thing they asked when he got to Dustbane was to see his chauffeur's licence because they wanted him to drive a truck. He did not have a chauffeur's licence and he never told anybody that he had a chauffeur's licence, but the guy in Manpower must have been in a position, if he had done any kind of testing, to know that this kid did not have a licence. The job was driving a truck.

**Mr. Caccia:** You are assuming that the employer informed Manpower that the man they required had to have a driver's licence.

**Mr. Peters:** Sure.

**Mr. Caccia:** Which may or may not be the case.

**Mr. Peters:** The job was driving a truck, I presume, but they did not tell the young lad this. They just sent him out and said, "There is a job for you at Dustbane".

• 1155

**Mr. Caccia:** Sometimes the employer gives only a sketchy picture of what he requires and then he brings up his requirements in the course of the personal interview.

**Mr. Peters:** I could give you dozens of other cases. I just use this one because this was a couple of weeks ago.

**Mr. Caccia:** You are raising a broad question that is certainly very important and we will have to come to grips with it. Mr. Best has some figures, I believe, as to the number of people who are yearly employed by Canada Manpower which is the other side of the coin.

**Mr. Best:** I think one point must be kept in mind, that we run a universal placement service. In other words our mandate, our responsibility to the people of Canada is to

[Interpretation]

dat? Dans l'autre cas, nous fournissons de l'argent du Trésor fédéral afin d'offrir ce genre de service, et nous ne sommes même pas de taille à leur faire concurrence, ces agences se développant très rapidement. Il s'agit presque d'un permis d'imprimer de l'argent, dans certains cas. Office Overload est un bon exemple, Manpower également, et la question de secrétaire en est un également et ces agences font des affaires d'or, ou alors, elles ne seraient plus en affaires.

**M. Best:** Je pense que la seule réponse que je peux vous donner est qu'il est tout à fait légal, au point de vue fédéral et au point de vue provincial, d'offrir ce genre de service. Ils sont nos concurrents.

**M. Peters:** Monsieur le président, c'est là la question. Je ne dis pas que c'est illégal; je dis seulement qu'il y a évidemment un avantage à le faire, ou alors, ces agences ne réussiraient pas, car elles ne font que vendre un service. Nous déboursions un gros montant d'argent pour beaucoup de personnes dans chaque localité.

Laissez-moi vous donner un exemple. Un jeune homme de Terre-Neuve avait donné son nom au Centre de main-d'œuvre d'Ottawa, pendant deux ou trois mois, et finalement, il a été envoyé pour travailler chez Dustbane. La première chose qui lui a été demandée lorsqu'il est arrivé chez Dustbane, c'était son permis de chauffeur, car ils voulaient qu'il conduise un camion. Il n'avait pas de permis de chauffeur et il n'avait jamais dit à personne qu'il avait un tel permis, mais l'employé de la main-d'œuvre aurait dû savoir que ce jeune homme n'avait pas de permis, s'il avait procédé à un examen quelconque. L'emploi était celui de conducteur de camion.

**M. Caccia:** Vous supposez que l'employeur avait informé les centres de main-d'œuvre que l'homme dont ils avaient besoin devait avoir un permis de conduire.

**M. Peters:** Certainement.

**M. Caccia:** Ce qui peut ou non être le cas.

**M. Peters:** Il s'agissait d'un emploi de conducteur de camion, et je suppose qu'ils ne l'ont pas dit au jeune homme. Ils l'ont seulement envoyé en lui disant: «Il y a un emploi pour vous chez Dustbane».

**M. Caccia:** Il arrive que l'employeur ne donne qu'une idée générale de ce qu'il désire, et qu'ensuite il précise ses exigences au cours de l'entrevue personnelle.

**M. Peters:** Je pourrais vous donner des douzaines d'autres cas. J'ai utilisé celui-ci uniquement parce qu'il s'est produit il y a environ deux semaines.

**M. Caccia:** Vous soulevez là une question de grande envergure, une question qui est certainement très importante et nous devons la régler. M. Best a des chiffres, je crois, en ce qui concerne le nombre de personnes qui sont employées annuellement par la main-d'œuvre du Canada, ce qui représente l'autre côté de la médaille.

**M. Best:** Je pense que nous devons garder à l'esprit le fait que nous opérons un service universel de classement. En d'autres termes notre mandat, notre responsabilité



## [Texte]

accept any and every client who comes in. I think if you investigate some of the private hiring agencies, you will find that they are highly selective in the clients which they choose to accept. They are obviously in it for profit reasons and they are going to take the very best of the people available to make referrals. On the other hand, by law under Part II of the UIC Act which we operate, or Part VII as it will be in the new one, we must maintain a service that is available to everyone in Canada, that is highly qualified, poorly qualified and others. This, I think is a very important and very fundamental point to keep in mind. If you are only going to offer your services to those people who are easy to place, you have a rather spectacular record and it is very good for the profit margin. This, I think, is one of the very important differences we must keep in mind between a public employment service and a private one.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, just consider what happened in this particular case. We have a young fellow and I send him to Manpower and he scream to Manpower for two months to get the guy a job because he should be sent to school or he should be done something with. You just cannot leave him sitting there. He is about 19 years old and quite a presentable young fellow. I suppose every member here gets these young fellows from the Ottawa area whom we do not represent coming to our offices and I want to get him out of my hair and give him a job. Is not something stale? You may be quite right saying, we ought to accept everybody; that is true, but what kind of a record are we going to have with the employer if when they ask for a truck driver we send somebody over there who has not got a driver's licence even. We have the machinery; we have all kinds of people employed in this. We must have some professionals employed who can do some kind of a job classification of a person's ability. We also must have somebody who has a classification knowledge of industry. If we do not have, then you just better tell me. If we do have them, then we should be able to make some kind of a selection. There is no point in sending the guy with the pick and shovel out to run the bulldozer, but there is really no point, and this is even worse, sending the guy driving the bulldozer out to use the pick and shovel and I can tell you of hundreds of cases where that happens too.

**Mr. Best:** If the guy wants a job and that is the only job available then we have to send him if he will accept it. So far as the truckdriver is concerned...

**Mr. Peters:** Maybe you should...

**The Chairman:** Mr. Peters, let Mr. Best answer.

**Mr. Best:** When a client is registered, he is questioned and asked what his skills are. At the present we are using the dictionary of occupational titles as our basic working reference document with, I believe, some additions for specified particular Canadian jobs. His job is coded, his job skills. In the particular case you quote I do not know the details, but if the employer told us that the

## [Interprétation]

envers la population du Canada, est d'accepter tout client qui se présente. Je pense que si vous enquêtez sur certaines agences privées d'emploi, vous trouverez qu'elles sont hautement sélectives en ce qui concerne les clients qu'elles acceptent. Elles fonctionnent évidemment en vue de faire des profits et elles choisissent les meilleures personnes disponibles pour les référer à des employeurs. D'autre part, d'après la partie II de la Loi sur la Commission d'assurance-chômage que nous mettons à exécution, ou d'après la partie VII, dans la nouvelle Loi, nous devons maintenir un service offert à chaque personne du Canada, qu'elle soit hautement qualifiée, très peu qualifiée ou autrement. Je pense que c'est un point très important et très fondamental qu'il faut garder à l'esprit. Si vous offrez vos services uniquement aux personnes qui sont faciles à placer, vous avez des résultats spectaculaires et c'est très bon pour la marge de profit. Je pense que c'est là l'une des différences très importantes entre un service public de placement et un service privé.

**M. Peters:** Monsieur le président, prenez ce cas particulier dont je viens de parler. J'envoie un jeune homme au Centre de main-d'œuvre et pendant deux mois nous leur demandons de lui trouver un emploi, car il doit aller étudier ou faire quelque chose. On ne peut pas le laisser là à ne rien faire. Il a environ 19 ans et c'est un jeune homme plutôt bien. Je suppose que tous les députés qui sont ici voient souvent de ces jeunes gens de la région d'Ottawa, qui ne font pas partie de notre circonscription, mais qui se présentent à nos bureaux, et pour nous en débarrasser nous voulons leur trouver un emploi. Est-ce qu'il n'y a pas quelque chose qui va mal? Vous avez peut-être raison de dire qu'il faut accepter tout le monde, c'est exact, mais quel genre de résultat aurons-nous, vis-à-vis de l'employeur, si nous leur envoyons quelqu'un qui ne possède pas de permis de conduire alors que cet employeur demande un conducteur de camion. Nous avons le mécanisme, nous avons toutes sortes de personnes employées à cela. Nous employons des professionnels qui peuvent établir un certain genre de classification d'emploi d'après les aptitudes d'une personne. Il faut aussi quelqu'un qui possède une certaine connaissance de la classification des emplois dans l'industrie. Si nous n'en avons pas, dites-le moi. Si nous en avons, nous devrions pouvoir faire certains genres de sélections. Cela n'a pas de sens d'envoyer un homme qui travaille ordinairement au pic et à la pelle pour lui faire conduire un bulldozer, mais c'est encore moins sensé d'envoyer l'homme qui conduit un bulldozer travailler au pic et à la pelle et je puis vous donner une certaine d'exemples de cela.

**M. Best:** Si l'homme veut un emploi et que c'est le seul emploi disponible nous devons l'envoyer s'il accepte. En ce qui concerne le conducteur de camion...

**M. Peters:** Vous devriez peut-être...

**Le président:** Monsieur Peters, veuillez laisser M. Best répondre.

**M. Best:** Lorsqu'un client est inscrit, on le questionne et on lui demande quelles sont ses aptitudes. Actuellement, nous nous servons du dictionnaire des titres d'emploi comme document de référence, avec en plus, je crois, quelques additions pour des emplois spécifiquement canadiens. Les aptitudes de l'homme pour un emploi sont codifiées. Dans le cas particulier que vous avez cité je ne



[Text]

person was expected to drive a truck, then when he was registered, whether or not he had the necessary licence to drive that truck, would be on his fundamental registration, if we were told.

If the order came, for example, from the employer for a general utility man without any specification and he gets there and they want him to drive a pick-up truck, we would probably not have registered this fact that he needed a chauffeur's licence because we would make the referral against a general utility man. One of our big problems really is getting proper definitions from the employers as to what it is they actually want. It is a very, very real problem to get employers to specify in specific terms. If you would like to speak to me and give me the name and the instance where this happened I will have an investigation made and if we are wrong I will be glad to admit it but it is a generalization that I just do not know.

**Mr. Peters:** I just use an example. If I remember correctly when we set up Manpower, when we changed it and we broke the two offices up, there was an understanding at that time that when Manpower was fully established, Manpower would be able to test. There would be tests given; there would be all kinds of tests. We have never been able to do this. We have always left this responsibility with unions; we have left this responsibility with the employer mainly. We really have never established this and we have not partly because of the difference in the provinces.

• 1200

When we got away from Program 5, we really gave up the right of federal technical education, we gave it back to the provinces. So, really, we do not have criteria which will apply any longer. It seems to me, from my dealings with Manpower, that we will have to re-establish them and I would like to know whether or not the department is prepared to give some consideration to this problem, which is a major problem.

Mr. Marshall mentioned the problem which they are going to have with the technical plant in his area. If he is going to have people employed who are partly trained in the technical sense, in a retraining program, there will have to be a rather clear definition of what that person's qualifications are. In my province, if the person goes to one of those technical schools, it does not carry any weight, really, in his employment factor in many trades.

**The Chairman:** I think Mr. Manion has some comments on this.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, first, to deal with the question of testing, I should say that, since the Department of Manpower and Immigration was formed, we have been trying to establish a professional competence to do exactly what Mr. Peters has suggested. We have a number of tests including a battery of tests designed for the office skills—typing skills, stenographic proficiency, clerical abilities—since these make up a very large proportion of the people whom we handle. In 1970, for example, we administered about 10,000 of these professional tests to this type of person.

[Interpretation]

connaiss pas les détails, mais si l'employeur nous a dit que la personne devant conduire un camion, le fait qu'il possède le permis nécessaire pour conduire ce camion devrait être inscrit sur la demande qu'il remplit au début, s'il nous l'a dit.

Si l'employeur, par exemple, demandait un homme pour faire du travail général, sans spécification, et lorsqu'il arrive, on lui demande de conduire un camion de livraison, nous n'aurions probablement pas inscrit le fait qu'il avait besoin d'un permis de chauffeur, car nous l'aurions envoyé comme homme de service général. L'un de nos grands problèmes est d'obtenir des définitions exactes de la part des employeurs, en ce qui concerne leurs exigences. C'est un problème très réel, d'obtenir que les employeurs spécifient leurs besoins. Si vous voulez venir me dire le nom de la personne et le cas qui s'est produit, je ferai faire une enquête et si nous avons tort, je serai heureux de l'admettre, mais si vous parlez en général, je ne sais pas.

**M. Peters:** Je me sers seulement d'un ex. Si je me souviens bien, lorsque nous avons mis sur pied la main-d'œuvre, séparant les deux bureaux, il était entendu à l'époque, que lorsque la main-d'œuvre serait complètement établie, il lui serait possible de procéder à des examens. Des tests de tous genres seraient donnés. Nous n'avons jamais été capables de le faire. Nous avons toujours laissé cette responsabilité aux syndicats, ou encore à l'employeur principalement. Nous n'avons pas pu établir ce système d'examen, en partie à cause des différences entre les provinces.

Lorsque nous avons terminé le programme 5, nous avons vraiment abandonné le droit qu'avait le fédéral en ce qui concerne l'enseignement technique, nous l'avons remis aux provinces. Ainsi donc, nous n'avons pas vraiment des critères qui pourront encore s'appliquer. Il me semble que nous devons les rétablir à nouveau, et j'aimerais savoir si le ministère est prêt à étudier ce problème, qui est un problème important.

M. Marshall a mentionné le problème qui se présentera pour l'usine technique dans sa région. S'il doit employer des personnes partiellement formées du point de vue technique, dans un programme de recyclage, il faudra qu'il y ait une définition assez claire de ce que sont les qualifications d'une personne. Dans ma province, si les personnes fréquentent l'une de ces écoles techniques, cela ne constitue pas un facteur important pour son emploi dans plusieurs métiers.

**Le président:** Je pense que M. Manion a des commentaires à faire à ce sujet.

**M. Manion:** Monsieur le président, tout d'abord en ce qui concerne la question des tests, j'aimerais dire que depuis la formation du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, nous avons essayé d'établir un système valable permettant de faire ce que M. Peters a suggéré. Nous avons un certain nombre de tests dont une série se rapportant aux aptitudes pour le travail de bureau, comme la dactylographie, la sténographie, et diverses autres fonctions d'un employé de bureau, étant donné que ce genre d'employé constitue une proportion très importante des personnes dont nous nous occupons. En

## [Texte]

The total volume of tests we administer is increasing as tests suitable for the Canadian labour market are developed. In some cases, most of the available tests are based on American or European experience, and it is actually necessary to develop our own. We have a battery now, of tests which we use. In 1970, we administered about 24,000 of these tests which was an increase from 8,500 the year before. We do not regard this as satisfactory by any means but it is necessary to build up a professional competence to train staff to develop the basic tests themselves.

Part of the task of the Manpower counsellor and one for which he is trained is the business of occupational classification to determine just what skills an individual has. It is sometimes more difficult to relate the skills of the individual to the particular job requirements of the employer. Here there is a need for more occupational research in Canada and the development of some standard occupational descriptions. Our department is very actively engaged in developing just this kind of instrument.

If I can add, Mr. Chairman, while I am speaking, a comment about the question of variances between provinces in the requirements for tradesmen, there is a lot going on in an effort to standardize the requirements for tradesmen's qualifications. There is a group called the Interprovincial Standards Committee which is essentially a committee of the provinces with the federal government acting as a co-ordinating agency. This Committee is trying to develop standard occupational analyses for key occupations, moving from that into standard examinations, and, finally, standard tradesmen's certificates, so that a tradesman holding a certificate of qualification in one of these trades will be able to practise anywhere in Canada.

This is a very large problem but the program is moving forward quite actively.

**The Chairman:** Mr. Peters, I will get back to you again, if you wish Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to go back to the Student Exchange Program and to know whether or not the information has come out yet as to whether the number of students we send abroad and those coming to Canada are kept in balance. Does the same number go out of Canada as come in?

**Mr. Caccia:** In previous years, there used to be a larger number of students coming to Canada. This year, the figure is 3,200...

**Mr. Marshall:** There are 3,200 going out and 2,600 coming in, are there not?

**Mr. Caccia:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Knowles.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Then, could I ask whether the officials before us today have anything to do

## [Interprétation]

1970, par exemple, nous avons fait passer 10,000 de ces tests professionnels à ce genre de personnes.

Le volume total des tests que nous faisons passer augmente à mesure que les tests pouvant s'appliquer au marché du travail canadien sont créés. Dans certains cas, la plupart des tests disponibles sont fondés sur l'expérience américaine ou européenne, et il est vraiment nécessaire que nous établissions les nôtres. Nous en avons une série maintenant, et nous les utilisons. En 1970, nous avons fait passer 24,000 de ces tests, ce qui était une augmentation de 8,500 par rapport à l'année précédente. Nous ne considérons pas cela comme entièrement satisfaisant, mais il est nécessaire de mettre sur pied un système qui permettrait aux personnes d'établir eux-mêmes les tests de base.

Une partie du travail des conseillers en main-d'œuvre et pour laquelle il a été formé, consiste à classer les occupations afin de déterminer exactement les aptitudes d'un individu. Il est quelquefois plus difficile de relier des aptitudes d'un individu aux exigences particulières d'emploi d'un employeur. Il faut donc faire plus de recherches sur les emplois au Canada et établir des descriptions types d'emploi. Notre ministère s'occupe très activement à ce genre de travail.

Si je puis ajouter quelque chose, monsieur le président, au sujet des différences entre les provinces, dans les exigences pour les hommes de métier, je dois dire que l'on travaille beaucoup à normaliser les exigences des qualifications pour les hommes de métier. Il existe un groupe appelé le Comité Interprovincial des normes, qui est essentiellement un comité des provinces, le gouvernement fédéral agissant comme coordonnateur. Ce comité essaie d'établir des analyses types d'emploi pour des emplois clés, pour passer ensuite à l'établissement d'examen standard, et enfin de certificat standard d'homme de métier, afin qu'un homme de métier qui détient un certificat de qualification dans un de ces métiers puisse pratiquer partout au Canada.

C'est un problème de grande envergure, mais le problème progresse beaucoup.

**Le président:** Monsieur Peters, je reviendrai à vous une autre fois, si vous voulez.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Merci, monsieur le président. J'aimerais à revenir à la question du programme d'échange d'étudiants; j'aimerais savoir si le nombre des étudiants que nous envoyons à l'étranger et celui des étudiants qui viennent au Canada sont égaux, si vous avez ces renseignements. Est-ce que le nombre des étudiants qui vont à l'étranger est le même que celui des étudiants qui viennent au Canada?

**M. Caccia:** Au cours des années précédentes, il y avait ordinairement plus d'étudiants qui venaient au Canada. Cette année, il y a 3,200...

**M. Marshall:** Il y a 3,200 étudiants qui sont allés à l'étranger et 2,600 qui sont venus ici, n'est-ce pas?

**M. Caccia:** Oui.

**Le président:** Monsieur Knowles.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Alors, pourrais-je demander si les hauts fonctionnaires qui sont ici devant



[Text]

with the off-shore labour which comes in from the Caribbean islands? Do you people regulate that program?

**Mr. Best:** Yes.

• 1205

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Who establishes the wage rates which they will receive? We talked here a few minutes ago about Canadian students going into European countries. They take the going wage. When we bring in people from the offshore islands they are paid a set wage rate. I am trying to find out who sets this wage rate? It is often more than the equivalent wage rate here of our own people working at similar jobs.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, this program has been in effect for several years and each year very careful arrangements are made to ensure that the wages paid will be at least the prevailing rate so that workers are not brought in at lower wages than those which would be paid to Canadians. For the 1971 growing season, workers must be paid at least \$1.65 per hour or the prevailing hourly or piece-work rate, whichever is the greater.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** In addition to that, however, the person who employs them must provide living accommodation up to a certain standard. There must be proper housekeeping facilities, washrooms and all this type of thing. Also they must pay their transportation into Canada. All this adds up to considerably more than \$1.65 per hour.

I am not trying to find fault with the program because the people who use the program are more than happy with it. They can depend upon these people. They must be well selected in the country of origin because of their performance here and our people are willing to pay what is being asked now, but still they think they are being imposed upon a bit because of the extra cost for transportation and the facilities. They get the feeling, Mr. Chairman, that this type of labour is being priced out of reach of the person using it here in Canada. You say the program is available, we will bring them in, but you are going to make it economically impossible to use it here. This is a very real concern to the employers of this type of labour. I am speaking about the agricultural community now where I come from.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, has Mr. Knowles a suggestion how this could be remedied?

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Yes. Why not have a wage rate more in keeping with what they would receive in their own area and then it would be...

**Mr. Caccia:** How?

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Wait until I finish. Because they are going to be paid their transportation costs and they are going to have special living accommodation here. That all adds on to the cost per hour. Surely we should be more realistic about the gross cost to the employer of the labour.

[Interpretation]

nous aujourd'hui ont quelque chose à avoir avec la main-d'œuvre étrangère qui vient des Antilles? Est-ce que c'est vous qui vous occupez de ce programme?

**M. Best:** Oui.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Qui détermine les taux de salaire qu'ils doivent recevoir? Nous avons parlé il y a quelques minutes des étudiants canadiens qui vont dans des pays européens. Ils reçoivent le salaire courant. Lorsque nous faisons venir des gens des îles, ils sont payés à un taux salarial établi. J'essaie de découvrir qui établit ce taux salarial? Il est souvent plus élevé que le taux salarial équivalent ici pour nos propres gens qui travaillent à des emplois semblables.

**M. Manion:** Monsieur le président, ce programme fonctionne depuis plusieurs années et chaque année, des accords sont faits pour assurer que les salaires payés sont au moins équivalents au taux courant de tel sorte que les travailleurs ne sont pas amenés à travailler pour un salaire inférieur à celui qui est donné aux Canadiens. Pour la saison des récoltes de 1971, les travailleurs doivent recevoir au moins \$1.65 l'heure, ou le taux horaire courant, ou encore le taux courant à la pièce, soit le plus élevé.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** De plus, cependant, la personne qui les emploie doit fournir un logement d'une certaine qualité. Il doit y avoir des installations ménagères nécessaires, les toilettes et tout ce genre de chose. Les employeurs doivent également défrayer le coût de leur transport au Canada. Tout cela totalise beaucoup plus que \$1.65 l'heure.

Je n'essaie pas de trouver quelque chose à redire au programme, car les gens qui utilisent ce programme en sont très heureux. Ils peuvent dépendre de ces personnes. Elles doivent être bien choisies dans leur pays d'origine, en fonction de leur efficacité ici, et nos gens sont prêts à payer ce qui est demandé maintenant, mais ils pensent encore qu'on leur en impose un peu, à cause du coût supplémentaire du transport et des installations. Ils pensent, monsieur le président, que ce genre de main-d'œuvre coûte un prix exorbitant pour les personnes qui s'en servent ici au Canada. Vous dites que le programme est offert, que vous les amenez ici, mais vous rendez l'utilisation de ce programme économiquement impossible. Les employeurs de ce genre de main-d'œuvre sont très préoccupés par cela. Je parle de la localité agricole d'où je viens.

**M. Caccia:** Monsieur le président, est-ce que M. Knowles a quelque chose à suggérer pour remédier à cela?

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Oui. Pourquoi ne pas établir un taux salarial qui concorde mieux à ce qu'ils en recevraient dans leur propre région et alors ce serait...

**M. Caccia:** Comment?

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Attendez que je finisse. Étant donné qu'on leur donne le coût du transport et qu'on leur offrira ici un logement spécial. Tout cela s'ajoute au coût horaire. Nous devrions sûrement être plus réalistes en ce qui concerne le coût brut pour l'employeur de cette main-d'œuvre.



[Texte]

**Mr. Caccia:** Perhaps, Mr. Knowles, I might agree but if this were to be done some of these employees would be very unhappy about the fact that we would be undercutting the rates for Canadian levels in doing so.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** No, no, we are not undercutting. We still are going to pay more when we have to pay the person's flight from the islands to Canada.

**Mr. Caccia:** That may be but that is an additional cost that the employer has to pay if he wants to have the benefit of labourers from abroad.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** He does not have to pay the cost of the people coming from the student labour exchange we are talking about.

**Mr. Caccia:** The employer has always the choice of having access to Canadian labourers and failing that, having no others recourse, he has to turn around and look abroad to what are the additional possibilities and this is the cost of bringing in labourers from other countries.

**Mr. Best:** Might I also add that the provincial minimum wage rates must be respected.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Oh, yes, that is right, agreed.

**Mr. Best:** I do not think you could add in a prorated cost for things such as transportation and other benefits. The minimum wage rate is a minimum hourly rate that must be paid and this is the governing factor.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Then why does the employer have to pay the transportation?

**Mr. Best:** This is an arrangement actually, as I understand it, that has been made between the agricultural associations because they have a need for labour that they cannot fill otherwise. I gather one of the inducements to get people to come is the transportation factor, otherwise the net profit to the individual coming would probably be considerably less. I think this is the fundamental underlying reason.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Do you not think it is weighted a bit against the person who is using it here? Are you not trying to price the program out of existence?

**Mr. Best:** I would rather not make a personal judgment. My job is to administer the program under the policy given to me and I do not think I would want to comment on it.

• 1210

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Mr. Chairman, I am simply voicing the concern of a great many farmers who employ this type of labour. I guess the record speaks for itself: they are paying it but certainly complaining about it. They think it is a bit discriminatory to have to pay the cost of transportation and yet are not able to reflect it in the wage rate per hour.

[Interprétation]

**M. Caccia:** Peut-être, monsieur Knowles, que je pourrais être d'accord avec vous, mais si nous faisons cela, certain de ces employés ne seraient pas très heureux car nous diminuerions alors les taux pour les niveaux canadiens.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Non, non, nous ne les diminuerions pas. Nous paierons encore plus, étant donné que nous devrions payer le billet d'avion de la personne pour l'amener des îles au Canada.

**M. Caccia:** Peut-être, mais c'est là un coût additionnel que l'employeur doit payer s'il veut profiter de ces travailleurs de l'étranger.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Il n'a pas à payer le coût du transport des étudiants qui viennent travailler sur une base d'échange.

**M. Caccia:** L'employeur a toujours le choix d'employer des travailleurs canadiens, mais s'il ne réussit pas, il n'a rien d'autre à faire qu'à chercher des travailleurs à l'étranger, pour avoir d'autres possibilités, il doit donc payer quelque chose en plus pour amener des travailleurs d'autres pays.

**M. Best:** Puis-je aussi ajouter que le taux salarial minimal des provinces doit être respecté.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Oui, c'est exact, je suis d'accord.

**M. Best:** Je ne pense pas que vous puissiez ajouter au prorata le coût des choses comme les transports et d'autres bénéfices. Le taux salarial minimal est un taux horaire minimal qui doit être payé et c'est là le facteur décisif.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Alors, pourquoi l'employeur doit-il défrayer le coût du transport?

**M. Best:** Il s'agit là d'un accord, si je comprends bien, qui est fait entre les associations agricoles parce qu'elles ont besoin de main-d'œuvre qu'elles ne peuvent pas trouver autrement. Je crois que la question du transport payé est l'une des choses qui sert à attirer des gens ici, autrement le profit net pour l'individu qui viendrait serait probablement beaucoup moindre. Je pense que c'est là une raison sous-jacente fondamentale.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Ne pensez-vous pas que cela accable plutôt la personne qui emploie ce genre de travailleur ici? N'essayez-vous pas d'éliminer le programme en obligeant ces prix?

**M. Best:** J'aimerais mieux ne pas faire de jugement personnel. Mon travail est d'administrer le programme selon la politique qui m'a été donnée, et je ne pense pas faire de commentaires.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Monsieur le président, je ne fais qu'exprimer l'attitude de nombreux agriculteurs qui embauchent ce genre de main-d'œuvre. Je pense que les chiffres sont révélateurs: ils en assument les frais, mais s'en plaignent certainement. Selon eux, il est quelque peu discriminatoire d'être tenu de payer les frais de transport et de ne pouvoir en tenir compte dans le taux horaire.

[Text]

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, this arrangement is the result of negotiations between the agricultural groups and the unions or countries or governments from which this labour has come.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** They would be quite happy to take a lesser wage rate, and they have said this.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, it is a fact of life in this country that there are minimum wages in each province established by provincial governments. If Mr. Knowles wishes to have them reduced then he should address himself to the respective provincial governments.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** But you will not recognize the cost of transportation as being part of their wages?

**Mr. Caccia:** It is recognized by the sponsors themselves, otherwise they would not do it.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** But they do not have any say in this. The negotiations are carried on by the government, not by the individual. They negotiate with the government.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I was involved in the original negotiations which established this program six years ago. The program was instituted following representations from farm associations. The proposition that they made originally was that the employer would pay the cost of transportation and the going wage. I am sure that we could find workers in some of these countries who would be prepared to come to Canada for a lower wage, but this was not the way the program was initially conceived. I might add that it was never intended that this would be a regular normal source of labour. The Caribbean movement was regarded as a last resort after efforts had been made to find workers in Canada and these had failed. Every effort is made to persuade employers to first make jobs available at going rates to Canadians and it is only to fill the gap that these workers are brought in. The number of workers coming in each year has been relatively stable for the last four years. There does not seem to be any reluctance on the part of employers to make the openings available.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** Did you not have representation from the fruit and vegetable people and the tobacco growers this winter about the program and, if so, did they not bring up the very points that I am now suggesting?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the group did meet with the Minister. Our officials were not present but I understand that the program was discussed and the group went away satisfied with the discussion.

**Mr. Knowles (Norfolk-Halifax):** It is correct that they are happy to have it continue. But there still is that economic factor I wish you would take another look at. I do not think we are going to settle it here, but at least you understand their feeling on it.

[Interpretation]

**M. Caccia:** Monsieur le président, vous êtes d'accord que le fruit de négociations entre les groupes agricoles et les syndicats ou les pays ou les gouvernements qui fournissent cette main-d'œuvre.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Ils aimeraient bien demander un taux de rémunération moins élevé, et ils l'ont dit.

**M. Caccia:** Monsieur le président, c'est un fait, dans notre pays, que chaque province a établi des taux de salaires minimums. Si M. Knowles souhaite que ces taux soient réduits, il devrait alors s'adresser au gouvernement de chacune des provinces.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Mais vous n'admettez pas que mes frais de transport fassent partie de leurs salaires?

**M. Caccia:** Les employeurs l'admettent, autrement ils ne le feraient pas.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Mais on ne voit pas au chapitre à ce sujet. C'est le gouvernement qui négocie, non le particulier. Il négocie avec le gouvernement.

**M. Manion:** Monsieur le président, j'ai participé aux premières négociations qui ont établi ce programme il y a 6 ans. Le programme a été institué à la suite de demandes faites par les associations agricoles. Selon leurs premières propositions, l'employeur payerait les frais de transport et les salaires courants. Je suis sûr que nous pourrions trouver un travailleur dans certains de ces pays qui accepterait de venir travailler au Canada pour un salaire inférieur, mais je n'aime pas la façon dont le programme a d'abord été conçu. Je pourrais ajouter que cela n'a jamais été conçu comme étant une source normale et régulière de main-d'œuvre. Le recrutement aux Antilles était considéré comme une dernière possibilité après l'échec que l'on a subi pour trouver des travailleurs au Canada. On a fait tous les efforts possibles pour persuader les employeurs d'offrir d'abord des emplois aux Canadiens aux taux courants et que ce n'est que pour combler cette lacune que ces travailleurs sont amenés ici. Le nombre de travailleurs qui viennent chaque année a été relativement stable au cours des quatre dernières années. Les employeurs ne semblent pas hésiter à offrir les emplois.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Les maraîchers et les producteurs de tabac n'ont-ils pas formulé de plaintes cet hiver à l'égard du programme et, s'ils l'ont fait, n'ont-ils pas servi les mêmes questions que je pose maintenant?

**M. Manion:** Monsieur le président, le groupe s'est entretenu avec le ministre. Nos fonctionnaires étaient absents, mais je crois que le programme a fait l'objet de discussions qui ont satisfait le groupe.

**M. Knowles (Norfolk-Halifax):** Il est vrai qu'ils sont heureux que le programme continue d'être appliqué. Mais il y a encore ce facteur économique que j'aimerais pouvoir étudier. Je ne pense pas que nous apporterons une solution ici, mais au moins comprenez leurs points de vue à ce sujet.



## [Texte]

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the transportation costs involved are not substantial. I believe they are well under \$100 per worker by chartered flight, and they are not great when spread over the full period of employment. It does not become a large premium.

**Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand):** I have the figures in my office. I was not aware that we would get into this this morning. I wish you would take this into account though, because these people certainly appreciate getting this type of labour. It is reliable and it is there until the harvest is over. I know this is always a difficulty with you people. You are faced with high unemployment in Canada. And you ask why we do not use Canadian labour. This is a valid question to ask, but Canadian student labour simply is not available until the end of the harvest season, and this is the big problem. They have to leave midway or three quarters of the way through harvest. This is why this labour is so attractive. And, aside from that, it is dependable.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Knowles.

• 1215

**Mr. Murphy:** Mr. Chairman, I would like to put a hypothetical situation to attempt to clarify in my own mind the liaison that exists between Manpower and unemployment insurance offices. Let us suppose, as in Sault Ste. Marie that a number of people are employed with the Algoma Steel Corporation at rates of about \$5 an hour and let us suppose that for one reason or another there is a massive lay-off in that area. Those people register promptly, I would imagine, for unemployment insurance benefits. Is there anything to require those individuals who register for unemployment insurance benefits to register with the Manpower office in Sault Ste. Marie?

**Mr. Best:** I just wanted to clarify a point. If they are subject to rehire, if there was a lay-off, say for a period of a few days, they would not be eligible for...

**Mr. Murphy:** I am assuming that the plant for lack of orders is closed down.

**Mr. Best:** In order to maintain their qualification for benefit, they would have to be registered as available for employment with Manpower, that is correct.

**Mr. Murphy:** I see. To carry it one step further, let us say that after a month or two a large highway construction project is started just outside or just inside Sault Ste. Marie which creates a demand for a large number of labourers at pay rates of about \$2 an hour, which would provide \$80 a week, assuming that the new rates of unemployment are under the \$100 a week, is there anything that requires the laid-off steel worker to accept the \$2 job in the highway project?

## [Interprétation]

**M. Manion:** Monsieur le président, mes frais de transport que ce problème comporte ne sont pas importants. Je crois qu'ils se chiffrent à moins de \$100, par travailleur pour chaque vol nolisé et ils ne sont pas importants lorsqu'ils sont répartis sur toute une période d'emplois. Ils ne constituent pas une dépense considérable.

**M. Knowles (Norfolk-Haldimand):** Je dispose des chiffres à mon bureau. Je ne savais pas que nous discuterions de cette question ce matin. Je souhaite, toutefois, que vous en teniez compte, parce que ces gens sont certainement heureux de pouvoir obtenir ce genre de main-d'œuvre. Elle indique confiance et est embauchée jusqu'à la fin des moissons. Je sais que cela constitue toujours pour vous une difficulté. Vous faites face à un taux élevé de chômage au Canada et vous vous demandez pourquoi nous n'employons pas la main-d'œuvre canadienne. C'est une excellente question mais la main-d'œuvre étudiante canadienne n'est tout simplement pas disponible jusqu'à la fin des moissons, c'est là tout le problème. Cette main-d'œuvre doit quitter le travail au moment où les moissons sont à moitié ou aux trois quarts faites. C'est pourquoi, il est si intéressant d'embaucher cette main-d'œuvre qui, de plus, est digne de confiance.

**Le président:** Merci, M. Knowles.

**M. Murphy:** Monsieur le président, j'aimerais émettre une hypothèse pour essayer de préciser dans mon esprit le rapport qui existe entre les centres de main-d'œuvre et les bureaux d'assurance-chômage. Supposons par exemple, comme cela s'est passé au Sault Ste-Marie qu'un certain nombre de personnes qui sont employées par la société Algoma Steel à des taux d'environ 5 dollars de l'heure et supposons que pour une raison ou une autre, il se produise une mise à pied massive dans cette région. Les travailleurs s'inscriraient promptement j'imagine pour les prestations d'assurance-chômage. N'y a-t-il rien qui oblige ces personnes qui s'inscrivent pour l'assurance-chômage à s'inscrire avec le bureau de la main-d'œuvre au Sault Ste-Marie?

**M. Best:** Je voudrais juste éclaircir un point. S'ils sont susceptibles d'être réengagés, s'il ne s'agit que d'une mise à pied de quelques jours, ils ne seraient pas admissibles pour...

**M. Murphy:** Disons que l'usine ferme ses portes pour manque de commande.

**M. Best:** Afin de garder leur admissibilité aux prestations, ils devraient être inscrits comme disponibles pour travailler au centre de main-d'œuvre, c'est exact.

**M. Murphy:** Je vois. Pour aller un peu plus loin, disons qu'après un mois ou deux, un vaste projet de construction de routes débute juste à l'extérieur ou dans les limites du Sault Ste-Marie, ce qui crée une demande pour un grand nombre de travailleurs au taux horaire de 2 dollars de l'heure environ, ce qui ferait 80 dollars par semaine en présumant que les nouveaux taux de chômage sont inférieurs à 100 dollars par semaine, y a-t-il quelque chose qui oblige le travailleur d'acierie mis à pied à accepter le travail à 2 dollars du projet d'auto-route?



[Text]

**Mr. Best:** Do you mean, can we force him to do it? No. We cannot require him to take any job. We can make him an offer, so that the UIC has the absolute jurisdiction on deciding; they would rule on whether or not such an offer within the terms of the legislation would qualify or disqualify him.

**Mr. Murphy:** The liaison is what I am getting at. How does the UIC find out that you made an offer to this particular individual?

**Mr. Best:** If he does not accept the offer, we are obliged by law to inform the UIC.

**Mr. Murphy:** I see.

**Mr. Best:** If he has been made an offer and has not accepted it. That is the limit of it; it is simply an information function.

**Mr. Murphy:** It is simply an information function from your end and then it is up to UIC to determine whether or not they continue...

**Mr. Best:** That is right. They decide whether or not he is disqualified on the basis of the fact. He has the right to appeal their decision under the legislation.

**Mr. Murphy:** Right. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I have Mr. Turner left on the first round and then I think there were three who wanted to go on to the second round, Mr. Marshall, Mr. Orlikow and Mr. Peters. I think we will listen to Mr. Turner and then perhaps we could decide whether you want to go until we go through the second round or carry on this afternoon. Mr. Turner.

**Mr. Turner (London East):** Mr. Chairman, Mr. Caccia, the federal Department of Manpower purchases programs or training facilities from the provincial government, correct?

**Mr. Caccia:** Yes.

**Mr. Turner (London East):** Does the federal Department of Manpower have any say in what type of program should be set up in these different classes?

**Mr. Caccia:** The curriculum, the content of the curriculum? Mr. Manion has a very broad experience on the subject.

**The Chairman:** Mr. Manion.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the provincial governments are responsible for the content of the courses, the make-up of the curriculum and the methodology used to teach the course. In the final analysis of purchases of the training, we have the right to get a course which is going to achieve the results we are working towards, so that there is a continuous process of negotiation and discussion with the provinces about the courses that we are going to buy or the courses that we have bought. If we buy a course and the graduates from the course have difficulty having their qualifications accepted by employers, we would enter into very serious discussions with the

[Interpretation]

**Mr. Best:** Voulez-vous dire pouvons-nous les forcer à accepter? Non. Nous ne pouvons pas l'obliger à prendre un travail quelconque. Nous pouvons lui faire une offre, ainsi la CAC à le pouvoir absolu de décider si oui ou non une telle offre aux termes de la loi pourrait le qualifier ou le disqualifier.

**Mr. Murphy:** J'en arrive à ce point. Comment la Commission d'assurance-chômage découvre-t-elle que vous avez fait une offre à cet individu en particulier?

**Mr. Best:** S'il n'accepte pas l'offre, nous sommes obligés par la loi d'en informer la CAC.

**Mr. Murphy:** Je vois.

**Mr. Best:** Si on lui a fait une offre et qu'il ne l'ait pas acceptée. Nous nous bornons à ceci. Il s'agit simplement d'une fonction d'information.

**Mr. Murphy:** D'un autre côté, c'est simplement une fonction d'information et alors il revient à la CAC de déterminer si oui ou non, ils continuent...

**Mr. Best:** C'est cela. Il décide si oui ou non, il est disqualifié selon les circonstances. Le travailleur a le droit d'en appeler de leur décision aux termes de la loi.

**Mr. Murphy:** Bon. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Il me reste encore M. Turner du premier tour. Ensuite je crois qu'il y a trois personnes qui voulaient passer au second tour. M. Marshall, M. Orlikow et M. Peters. Nous allons entendre M. Turner et nous pourrions peut-être décider ensuite si nous voulons passer au second tour ou reporter la séance à cet après-midi. Monsieur Turner vous avez la parole.

**Mr. Turner (London-East):** Monsieur le président, M. Caccia, le ministère fédéral de la main-d'œuvre achète des programmes ou des installations de formation au gouvernement provincial n'est-ce pas?

**Mr. Caccia:** Oui.

**Mr. Turner (London-East):** Le ministère fédéral de la Main-d'œuvre a-t-il quelque chose à dire relativement au genre de programmes qui devraient être établis dans ces différentes classes?

**Mr. Caccia:** Le curriculum, la teneur du curriculum? M. Manion a une vaste expérience sur ce sujet.

**Le président:** Monsieur Manion.

**Mr. Manion:** Monsieur le président, la teneur des cours relève des gouvernements provinciaux, ainsi que l'établissement du curriculum et la méthodologie employée pour l'enseignement de ce cours. Dans l'analyse finale des achats des informations, nous avons le droit d'obtenir un cours qui permettra d'atteindre les résultats que nous recherchons, c'est pourquoi nous sommes en discussions et en négociations permanentes avec les provinces au sujet des cours que nous allons acheter ou des cours que nous avons achetés. Si nous achetons un cours et que les diplômés de ce cours ont des difficultés à faire reconnaître leur compétence par les employeurs, nous entame-

[Texte]

training institution with a view to improving that course before we buy it again.

**Mr. Turner (London East):** In the City of London in Ontario during the past week, I have had so many calls from apartment owners that a course in custodian work should be set up due to the fact that the nearest place is Kitchener and I have had some of the employees tell me they would like to take this type of work and they think this could be an excellent course and should be started immediately. Would you be interested in setting the course up?

• 1220

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we would be interested in measuring the demand for a course like that. Naturally, we cannot set up a training course with a capacity for 20 or 25 trainees if there are only one or two interested in taking it. In those situations, we may ask the one or two people—assuming there is a demand for that occupation—we may ask them to take their training in some other centre or we may have to ask them to wait until we can get enough people together to warrant putting on a course. But we are most interested in measuring that kind of demand and in taking it into account in our planning of the training program in our negotiations with the provinces.

**Mr. Turner (London East):** Thank you very much, sir.

**The Chairman:** I think, gentlemen, we could go on for a bit longer if the people who are interested want to. We are scheduled for this afternoon at 3.30.

**Mr. Marshall:** Whatever is best for the Committee.

**The Chairman:** It is getting on towards 12.30. I think perhaps we will carry on then with the second round of questioning on these votes, Vote 5 and Vote 10, this afternoon at 3.30. Then we will go on to the Immigration Program, Vote 15. Can the officials concerned come back this afternoon?

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, Mr. Best informs me that he is not able to come this afternoon. If there are questions which relate to the operations of the manpower section of the Department of Manpower and Immigration, perhaps the members would like to ask them now.

**The Chairman:** Would there be someone else who could substitute for Mr. Best?

**Mr. Best:** I regret I have to leave because I have to catch a plane in a few moments.

**The Chairman:** I think we will just have to carry on this afternoon with the rest of the officials. Thank you very much. We adjourn until 3.30 this afternoon in this room.

• 1548

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le vice-président:** Messieurs, je crois que nous sommes maintenant assez nombreux pour commencer la réunion de cet après-midi. Nous sommes toujours en train d'étudier

[Interprétation]

riens des discussions sérieuses avec l'Institution de formation afin que ce cours soit amélioré avant que nous l'achetions d e nouveau.

**M. Turner (London-Est):** A London, en Ontario au cours de la dernière semaine, j'ai eu de nombreux appels de la part de propriétaires d'appartements pour qu'un cours de travaux d'entretien soit établi du fait que la place la plus proche est Kitchener. Certains des employés m'ont dit qu'ils aimeraient prendre ce genre de cours, ils pensent que ce serait une excellente chose et qu'il faudrait commencer tout de suite. Seriez-vous intéressé à donner ce cours?

**M. Manion:** Monsieur le président, nous sommes prêt à faire enquête pour savoir combien de personnes sont intéressées. Nous ne sommes pas intéressés à organiser un cours pour 20 ou 25 personnes si seulement une ou deux désirent le suivre. Dans ce cas-là, nous demanderions probablement aux personnes intéressées de suivre le cours ailleurs ou d'attendre qu'il y ait suffisamment de demandes pour justifier l'organisation du cours de formation ici même. Nous sommes fort intéressés à étudier la demande et à en tenir compte dans nos projets de programmes de formation lors de nos négociations avec les provinces.

**M. Turner (London-Est):** Merci beaucoup, monsieur.

**Le président:** Je crois que nous pourrions prolonger la réunion si les gens intéressés le désirent. Nous devons nous réunir de nouveau cet après-midi à 3 heures 30.

**M. Marshall:** Le bien du comité avant tout.

**Le président:** Il est presque midi trente. Nous pourrions reprendre les questions concernant les crédits 5 à 10 cet après-midi à 3 heures 30. Nous passerons ensuite au programme d'immigration, crédit 15. Est-ce que les fonctionnaires en cause peuvent revenir cet après-midi?

**M. Caccia:** Monsieur le président, M. Best m'a informé qu'il ne peut revenir cet après-midi. Si vous avez des questions à poser sur le fonctionnement de la Division de la main-d'œuvre, du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, vous pourriez peut-être les poser maintenant.

**Le président:** Quelqu'un pourrait-il remplacer M. Best?

**M. Best:** Je suis désolé d'avoir à partir mais mon avion décolle sous peu.

**Le président:** Nous devons donc continuer la période de questions cet après-midi avec le reste des fonctionnaires. Merci beaucoup. La séance est levée jusqu'à 3 heures cet après-midi dans cette même pièce.

AFTERNOON SITTING

**The Vice-Chairman:** Gentlemen, I believe we are numerous enough now to start our meeting this afternoon. We are still studying the Estimates of the Depart-

[Text]

le budget des dépenses du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, les crédits 5 et 10. Cet après-midi nous avons avec nous le secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et d'Immigration, M. Caccia. Je lui demanderai de nous présenter les fonctionnaires qui l'accompagnent.

**M. C. L. Caccia (Secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Merci, monsieur le président. Les fonctionnaires sont les mêmes que ce matin et M. Manion veut répondre aux questions qui lui ont été posées ce matin. Monsieur Manion.

**Le vice-président:** Monsieur Caccia, je crois qu'il y a tout de même un changement puisque M. Best n'est pas présent cet après-midi.

**M. Caccia:** M. John Devlin remplace M. Best.

**Le vice-président:** C'est bien. Monsieur Manion.

**M. J. L. Manion (Directeur, Direction des programmes, Division de la Main-d'œuvre):** Monsieur le président... This morning questions were asked regarding the dates on which certain information dealing with the International Student Summer Exchange Program was released. I have the dates here. The Minister's press release announcing the program was dated March 11. The first explanatory poster was dated March 10 and on that date it was sent to all Canada Manpower Centres and all student travel departments. The second poster was sent out on March 15.

Also a question was asked about the geographic distribution in Canada of the applications for the International Student Summer Exchange Program. I have a table showing the number of applications received up to this morning and their distribution by each of our regions. Unfortunately, this groups several provinces in the Atlantic and Prairie regions. I hope the regional breakdown is sufficient. If not, we can secure a provincial breakdown but it will take a few more days.

• 1550

**Mr. Portelance:** Should this be tabled?

**The Chairman:** Would the members agree that this be tabled?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Then we move to Mr. Marshall. I think he is the first one on the list to ask questions.

**Mr. Marshall:** Thank you. I would like to explore the Adult Occupational Training Act. Am I right in assuming that there is a 104-week period, the first 52 weeks of which are for adult upgrading followed by vocational school?

**Mr. Caccia:** It is a question that can better be answered by Mr. Manion. I think he knows about the average period and the maximum period.

[Interpretation]

ment of Manpower and Immigration. We are on Votes 5 and 10. This afternoon, we have with us, the Parliamentary Secretary to the minister of Manpower and Immigration, Mr. Caccia. I will ask him to introduce the officials who came with him.

**Mr. C. L. Caccia (Parliamentary Secretary to the Minister of Manpower and Immigration):** Thank you, Mr. Chairman. The officials here are the same who were here this morning and Mr. Manion wants to answer a question which was put to him this morning. Mr. Manion.

**The Vice-Chairman:** Mr. Caccia, I think though, there is still a change because Mr. Best is not here this afternoon.

**Mr. Caccia:** Mr. John Devlin replaces Mr. Best.

**The Vice-Chairman:** Very well.

**Mr. Manion (Director, Program's Branch, Manpower Division):** Mr. Chairman... Ce matin des questions ont été posées en ce qui concerne la date des publications de certains renseignements concernant le programme international d'échange d'étudiants pour l'été. J'ai ici les dates en question. Le communiqué du ministre annonçant ce programme est daté du 11 mars. La première affiche donnant des renseignements était datée du 10 mars et c'est à cette date qu'elle a été envoyée à tous les Centres de main-d'œuvre du Canada et à tous les services de voyages des étudiants. La deuxième affiche a été envoyée le 15 mars.

On a demandé aussi quelle était la répartition géographique au Canada des demandes qui avaient été faites dans le cadre de ces programmes internationaux d'échanges d'étudiants pour l'été. J'ai ici un tableau qui indique le nombre de demandes qui ont été reçues jusqu'à ce matin et leur répartition pour chacune de nos régions. Malheureusement, ceci groupe plusieurs provinces des régions de l'Atlantique et des Prairies. J'espère que la répartition régionale sera suffisante. Si celle-ci ne l'est pas, nous pourrions obtenir la ventilation au niveau provincial, ce qui prendra encore quelques jours.

**M. Portelance:** Devons-nous demander que ce tableau soit déposé?

**Le président:** Est-ce que les députés sont d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous passons alors à M. Marshall. Je crois qu'il est le premier sur la liste.

**M. Marshall:** Merci. Je voudrais étudier la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Est-ce que j'ai raison de croire que la première période prévue de 104 semaines, et dont les 52 premières semaines se composent de 52 premières semaines qui servent au recyclage des adultes ou au rattrapage scolaire et qu'ensuite ceux-ci suivent des cours professionnels?

**M. Caccia:** Je crois que M. Manion pourrait répondre mieux à cette question que moi. Je crois qu'il est au courant de ces questions de période moyenne et de durée maximum des cours.



## [Texte]

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, under the Adult Occupational Training Act, a course of training for an adult may be at up to 52 weeks duration. As a matter of departmental policy, the department is prepared to provide up to 52 weeks of basic educational upgrading, either in one course or in a series of continuous courses, and up to 52 weeks of skill training—training in a specific occupational skill—for a maximum of 104 weeks. The average duration of training courses is considerably shorter than these maxima. The average of basic upgrading courses across Canada is approximately 80 days and the average of the skill courses is approximately 96 days, but the maxima are the 52 and 104 week periods.

**Mr. Marshall:** I ask the question because there are weaknesses in the plan which I would like to point out and ask for consideration. I refer to the area, first of all, of adult upgrading, where they are allowed 52 weeks to complete a course. It has been found in some areas that this is not sufficient and people are being disqualified and being denied the second phase of the course, the vocational school, because in the 52 weeks they could not complete their course.

They are cast aside without a grade 11 education, for example, and we are denying them, because perhaps of one or two weeks, the right to complete that course. We must realize that some people who have been out of school for a number of years take a little longer to complete training.

On the other hand, it has been found that the vocational training does not take 52 weeks. I am wondering whether you have ever considered allowing the principal of the school, or the director, to use some flexibility so that a lot of people who are being cast aside might become qualified to enter the work force. Is this a fair statement?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, this is a very complex situation. I cannot give a short answer, and I hope you will bear with me while I give a somewhat longer one.

First of all, when an adult is referred to training, the official duration of the courses into which he is going is such that he can complete the training within the 52 weeks. Occasionally there are situations where, because the individual is a slow learner, he does need a little more time to finish. In these situations we are prepared to be as flexible and understanding as possible.

I believe in the situation in Newfoundland, to which you may be referring, we have reviewed these individual cases and have authorized an extra period of time where it was necessary. However, the difficulty is where the trainee wants extra time primarily for the allowances involved. He wants to extend the period of training to the maximum so that he can enjoy the allowances. In these situations it ceases to become a training decision and it becomes a matter of welfare, and this is not the purpose of it.

• 1155

Another feature of this problem which makes it very difficult to extend the 52-week limit is that in many parts of Canada the provincial authorities have developed special programs for adults which enable them to upgrade an adult the equivalent of one school grade in a relatively short period of time. In almost all provinces it is

## [Interprétation]

**M. Manion:** Monsieur le président, en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, un cours peut durer un maximum de 52 semaines. Conformément à sa politique, le ministère est prêt à fournir 52 semaines de rattrapage scolaire, soit sous la forme d'un cours, soit sous forme d'une série de cours continus, et ensuite 52 semaines de formation professionnelle spécialisée—le tout formant une période de 104 semaines. La durée moyenne des cours de formation est beaucoup moins longue en réalité. La durée moyenne des cours de formation de base au Canada est d'environ 80 jours et la moyenne des cours spécialisés est d'environ 96 jours, mais les maximums sont de 52 et de 104 semaines.

**M. Marshall:** J'ai posé cette question car je voulais souligner des faiblesses qui existent dans le plan et demander que l'on en fasse l'étude. Je me réfère tout d'abord au domaine du rattrapage scolaire pour les adultes qui ont droit à 52 semaines pour suivre un cours complet. On s'est aperçu que dans certains domaines ceci n'était pas suffisant et que les adultes en question étaient rejetés et qu'on ne leur permettait pas de suivre la deuxième étape du cours, soit l'école de métiers, car ceux-ci ne pouvaient terminer leur cours dans cette période de 52 semaines.

On les rejette sans qu'ils aient pu obtenir leur onzième année d'étude, par exemple, et on leur refuse peut-être pour une ou deux semaines, la chance de terminer ce cours. On devrait tenir compte du fait que certaines personnes ont quitté l'école depuis longtemps et qu'il leur faut un peu plus de temps pour terminer leur formation.

D'autre part, on s'est aperçu que la formation professionnelle ne prenait pas 52 semaines. Je me demande si vous n'avez pas étudié la possibilité que le principal ou le directeur de l'école se montre plus souple afin de permettre à tous ces gens qui sont rejetés de réussir leurs études et de se lancer sur le marché du travail. Ai-je raison de dire ceci?

**M. Manion:** Monsieur le président, il s'agit-là d'une situation très compliquée. Je ne puis fournir une courte réponse et j'espère que vous aurez la patience d'écouter mes explications plus détaillées.

Tout d'abord, lorsqu'un adulte nous est envoyé pour suivre un cours de formation, la durée officielle des cours qu'il doit suivre est établie de telle façon qu'il sera en mesure de compléter cette formation en moins de 52 semaines. Quelquefois, il y a des cas où un individu met plus de temps à apprendre et où il lui faut un peu plus de temps pour compléter son cours. Dans ces cas, nous sommes prêts à nous montrer aussi souples et aussi compréhensifs que possible.

Je crois qu'à Terre-Neuve c'est l'exemple dont vous parlez, nous avons fait l'étude de ces cas individuels et nous avons permis que l'on prenne plus de temps au besoin. Il y a toutefois des difficultés lorsque le stagiaire veut obtenir du temps supplémentaire surtout à cause des allocations qui sont versées. Il veut faire durer la période de formation au maximum afin de retirer ces allocations. Dans ces cas, ce n'est plus une question concernant le stagiaire, ceci devient une question de bien-être et ce n'est pas l'objectif qui est visé ici.

Un autre aspect de ce problème qui rend très difficile la prolongation de cette période de 52 semaines c'est que dans bien des endroits au Canada, ce sont les autorités

[Text]

possible to go four or five grades within 52 weeks. It is possible in the best programs to go through almost the entire Grade I to X equivalent.

The department is working with the provinces to try to improve the quality of the basic upgrading for adults. We find that when an adult is in a classroom for 52 weeks taking basic upgrading there is a tendency for him to start to lose interest at 35 to 40 weeks. The dropout rate increases noticeably and the failure rate increases noticeably. We feel that rather than extending the duration of training and simply increasing these failure rates that we should try to produce further courses that are better tailored to the needs of the adults, with less of the primary and secondary-school classroom atmosphere, perhaps smaller classes and methodology which allows the adult to proceed at his own pace and which will let him finish the grade equivalents he needs well within the 52 weeks. This is the departmental position at the present time.

We reviewed the 52-week policy, as I think the minister announced on other occasions to this Committee, but about as far as we have been able to go, however, is to agree that it should be applied with understanding and flexibility in those situations where an individual is a bit of a slow learner. It is felt that it would be undesirable to either eliminate the limit entirely or to see it breached on any wholesale basis.

**Mr. Marshall:** Yes. I am willing to grant you that some people are using the course to get a little extra money, but in some cases the principal should be given discretionary power to say, "All right, in another couple of weeks this person could complete Grade XI" and take it off the second 52-week period because he evidently does not need it in a vocational school. As you say, you would consider these particular requests, but I think it could be inserted in the Act by amendment that this could follow.

The other question I wanted to ask is that with regard to these courses the provincial government lays on the educational part of it and you people buy the seats in the schools. Is that right?

**Mr. Manion:** Yes.

**Mr. Marshall:** How is this money granted to the province? Do they say, "We want 1,000 seats in X school" and you give them the money?

**The Chairman:** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** No, Mr. Manion will answer.

**Mr. Manion:** There is an agreement with each province governing the purchase of training. Under the agreement a training plan is worked out each year. The plan essentially provides for the training that we feel is necessary to meet the needs of the labour market and the needs of

[Interpretation]

provinciales qui ont établi des programmes spéciaux pour les adultes qui permettent le rattrapage d'une année scolaire en un temps relativement court. Dans presque toutes les provinces, on peut faire quatre ou cinq années scolaires dans l'espace de 52 semaines. Il est possible dans les meilleurs programmes de faire presque toutes les années allant de la première à la dixième.

Le ministère collabore avec les provinces pour essayer d'améliorer la qualité du rattrapage scolaire des adultes. Nous nous sommes aperçus que lorsqu'un adulte suit des cours pendant 52 semaines en ce qui concerne le rattrapage scolaire, il commence à perdre intérêt à cette question au bout de 35 à 40 semaines. Le taux des abandons et le taux d'échec augmentent considérablement. Au lieu de prolonger la durée de la formation et d'augmenter simplement ce taux d'échec scolaire, nous devrions essayer d'établir des cours plus adaptés aux besoins des adultes, où il y aurait moins cette atmosphère des classes de l'école primaire et secondaire; peut-être faudrait-il établir des plus petites classes et une méthodologie qui permettrait à l'adulte de suivre son propre rythme et qui lui permettrait de faire l'équivalent des années dont il a besoin facilement dans le cadre de ces 52 semaines. Telle est la position du ministère à l'heure actuelle.

Nous avons réétudié cette règle de 52 semaines, comme le ministre l'a dit plusieurs fois devant le présent Comité. Tout ce que nous avons pu obtenir, toutefois, c'est que l'on accepte d'appliquer cette politique de 52 semaines avec compréhension et souplesse, dans les cas où un individu est un peu lent pour apprendre. Il ne semble pas souhaitable de supprimer complètement cette limite ou de la briser d'une façon générale.

**M. Marshall:** Oui. Je suis d'accord avec vous pour dire que certaines personnes se servent de ces cours pour obtenir un peu plus d'argent. Mais, dans certains cas, le principal devrait avoir les pouvoirs discrétionnaires de dire: «Très bien, dans quelques autres semaines, cette personne pourrait réussir sa onzième année» et retirer cette personne de la seconde période de 52 semaines car, de toute évidence, cette personne n'a pas besoin de ces 52 semaines dans une école professionnelle. Comme vous l'avez dit, dans ces cas, vous prendriez en considération ces demandes particulières mais je crois que l'on devrait intégrer ceci sous forme d'amendement dans la loi.

L'autre question que je voulais poser concerne ces cours: si je comprends bien, c'est le gouvernement provincial qui établit le côté étude et vous, vous achetez les classes dans les écoles.

**M. Manion:** Oui.

**M. Marshall:** Comment fournit-on cet argent aux provinces? Est-ce que l'on dit: «Nous voulons 1,000 places dans dix écoles par exemple?» et vous leur fournissez l'argent?

**Le président:** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Non, M. Manion va vous répondre.

**M. Manion:** Il y a un accord qui est conclu avec chaque province qui régit l'achat de la formation. En vertu de cet accord, un plan de formation est établi chaque année. Ce plan fournit essentiellement la formation que nous jugeons nécessaire pour répondre aux besoins du marché



## [Texte]

our CMC clients. In each province we have a Manpower Needs Committee, a joint federal-provincial committee, which also looks at the manpower requirements and the training needs and which provides useful provincial input into the planning. When we have a general plan setting out the volume of training that should be put to in the following year, we then get into the detailed process of breaking this into individual courses for specific areas in the province. This, of course, is very difficult. We have to look at the availability of teachers and facilities, the availability of people who want the courses, what the labour market is going to absorb and what the existing school system or training system is already producing and this becomes a very intricate interrelationship between the province, the training institution, the Canada Manpower Centres and our regional and national offices. We have regional and district economists spread across Canada who participate in this and who tie in all of our data to the decision process.

• 1600

When this is finished we have a schedule of courses which will be available. Against this schedule of courses the Canada Manpower centres counsel workers and refer workers to the training.

**Mr. Marshall:** Is this money given in a lump sum to the province?

**Mr. Manion:** No, the money goes out in two streams. We pay the province the actual incurred cost of the training they have put on for us. The province is obliged to make a claim which is audited by federal auditors, but the AOT legislation provides for our paying incurred cost. The second stream of funds, of course, is the training allowances which are paid directly to the trainee.

**Mr. Marshall:** Is there ever an occasion when a province has too much money and returns it?

**Mr. Manion:** Not in the sense that the province ever gets the money before it puts on the training. We pay the province for cost incurred. Sometimes we will set up a training plan and the province will not be able to deliver a course that we want. In this situation the funds would have to be used for another course. Generally speaking, though, we are quite close to the plan in every province. If one course cannot be provided then it is usually possible to find another course, not for a specific individual, but another course which can be put on which will meet the needs of the labour market.

**Mr. Marshall:** The reason I ask the question is that I have heard through rumour that the Province of New-

## [Interprétation]

du travail et aux besoins de nos clients des Centres de Main-d'œuvre du Canada. Dans chaque province, nous avons un comité concernant les besoins en main-d'œuvre, un comité conjoint fédéral-provincial, qui examine aussi quels sont les besoins au point de vue main-d'œuvre et au point de vue formation et qui intègre dans la planification des éléments provinciaux utiles. Lorsque ce plan général est établi concernant la masse et le volume et la quantité de formation dont nous devons nous occuper pour l'année suivante, alors nous procédons à l'étude détaillée de la répartition en cours particuliers pour des régions particulières de la province. Naturellement, c'est un processus qui est très difficile à réaliser. Il nous faut voir quels sont les professeurs et les installations disponibles, quels sont les candidats qui veulent suivre ces cours, qu'est-ce que le marché du travail pourra absorber et ce que fournit déjà le système actuel d'écoles ou de formation. Nous en arrivons là à des relations très compliquées entre la province, les institutions de formation, les Centres de main-d'œuvre du Canada et nos bureaux régionaux et nationaux. Nous utilisons des économistes régionaux et de district dans tout le Canada qui participent à ce processus et qui coordonnent nos données avec le processus de décision.

Lorsque ceci sera fini, nous avons établi un programme de cours qui sera disponible. Les conseillers et des centres de main-d'œuvre du Canada conseilleront les travailleurs au sujet de ces programmes de cours et enverront les travailleurs pour que ces derniers suivent la formation.

**M. Marshall:** Est-ce que cet argent est fourni sous forme de somme globale à la province?

**M. Manion:** Non, l'argent suit deux voies. Nous versons à la province les frais effectivement engagés pour la formation qu'ils doivent nous fournir. La province est obligée de faire une demande qui est vérifiée par les vérificateurs fédéraux, mais la loi sur la formation professionnelle des adultes prévoit que nous verserons les frais engagés. La deuxième voie dans laquelle vont ces fonds, naturellement, c'est celle des indemnités de formation qui sont versées directement aux stagiaires.

**M. Marshall:** Est-ce que dans certains cas la province n'a pas trop d'argent qui lui est donné, est-ce qu'elle le rend?

**M. Manion:** Non pas dans le sens que la province obtient l'argent avant de fournir la formation. Nous payons la province pour les frais engagés. Et quelque fois nous établissons un plan de formation et la province n'est pas en mesure de fournir le cours que nous demandons. Dans ce cas, les fonds devront être utilisés pour un autre cours. D'une façon générale, cependant, et nous nous en tenons d'une façon très étroite à ce qui est prévu dans le plan pour chaque province. Si un cours ne peut pas être fourni, alors, il est d'habitude possible de trouver un autre cours, non pas pour une personne en particulier, mais un autre cours qui peut être établi et qui répondra aux besoins du marché du travail.

**M. Marshall:** Je pose cette question parce que j'ai entendu, d'après des rumeurs, que la province de Terre-



[Text]

foundland returned \$2 million to the federal government under the Manpower Training program.

**Mr. Manion:** I have not heard that rumour.

**Mr. Marshall:** It is not possible, is it? I guess they had better not have.

**Mr. Manion:** No.

**Mr. Marshall:** I will go . . .

**The Chairman:** Mr. Orlikow.

**Mr. Orlikow:** I would like for a couple of minutes to pursue the question which Mr. Peters raised this morning, the question of the proliferation and rapid growth and obvious success of the private employment agencies. Mr. Best said this morning that, of course, there was nothing illegal about their operation and we all know that. Mr. Best also said that government departments are required to recruit personnel they need through Manpower Centres and Mr. Peters was not quite certain that this is done. I would expect that it would be done.

The thing that puzzles me and perhaps Mr. Manion, having had some time to think about the question since this morning, could give me an answer. Here we are: We have an tremendously expensive Manpower department—I am not being critical of that—nobody is charged; no employer, no employee is charged any part of the cost of that, the cost of the buildings which are used, the cost of the personnel and so on. I am not going to talk about the government now; I take Mr. Best's statement as being correct that the government recruits through Manpower Centres.

But if a private employer wants to go to one of these private agencies, somebody is going to pay the fee or the charge, however they calculate it, of the private agency; either the employer who wants an employee, or the employee is going to pay. The thing that puzzles me is how these agencies have been able—because they are in competition with the government Manpower department—to expand, to proliferate, to grow, to expand and to do so well.

I wonder if Mr. Manion has an answer and if he and his department are not concerned if they do not feel that they are lacking something or else employers would not be going to these private agencies rather than to the Manpower department.

**Mr. Caccia:** Before Mr. Manion replies to the specifics on the question, Mr. Chairman, it might be worthwhile for a moment to look at the total picture, and see what the performance is on the total front, and then see how certain areas can be approached.

Mr. Orlikow is probably aware of the fact that during the last fiscal year the Department, through its Manpower Centres, interviewed for a number of purposes up to something like four million persons who turned to our Manpower Centres for one reason or another. And in

[Interpretation]

Neuve a rendu \$2 millions au gouvernement fédéral dans le cadre du programme de formation de main-d'œuvre.

**M. Manion:** Je n'ai pas eu connaissance de cette rumeur.

**M. Marshall:** Est-ce qu'il ne serait pas possible que ceci se soit produit, n'est-ce pas? Je suppose qu'il vaudrait mieux que ceci ne se soit pas produit.

**M. Manion:** Non.

**M. Marshall:** Je dirais . . .

**Le président:** Monsieur Orlikow.

**M. Orlikow:** Je voudrais pendant quelques instants continuer dans la même voie que cette question que M. Peters a posée ce matin, soit la question de la prolifération et la croissance rapide, le succès évident des agences d'emploi privées. M. Best a déclaré ce matin, naturellement, qu'il n'y avait rien d'illégal dans cette opération et nous savons tous cela. M. Best a aussi déclaré que les ministères du gouvernement doivent recruter le personnel dont ils ont besoin en passant par les Centres de Main-d'œuvre du Canada et M. Peters n'était pas tout à fait sûr que ceci soit fait. J'espère que l'on procède ainsi.

Ce qui m'étonne et peut-être que M. Manion ayant eu le temps de penser à la question depuis ce matin pourrait nous donner une réponse, c'est que nous avons ici d'un côté un ministère de la Main-d'œuvre qui coûte extrêmement cher—je ne critique pas ceci—mais personne ne doit rien lui payer. C'est lui qui assume tous les frais; aucun employeur, aucun employé ne se voit imputer une part de ces coûts, je veux dire ces coûts de bâtiments utilisés, le coût du personnel etc. . . Je ne veux pas parler du gouvernement à l'heure actuelle, je suppose que la déclaration de M. Best est exacte et que le gouvernement recrute en passant par les centres de Main-d'œuvre.

Mais si un employeur privé veut s'adresser à l'une de ces agences privées, il y a quelqu'un qui va devoir payer les frais quels que soient les frais, de l'agence privée. Ce sera soit l'employeur qui veut un employé, ou l'employé qui va devoir subir ces frais. Ce qui m'étonne c'est que ces agences ont été en mesure—car elles se trouvent en concurrence avec le ministère de la Main-d'œuvre—de s'étendre, de proliférer, de s'accroître, d'étendre leurs opérations et de fonctionner si bien.

Je me demande si M. Manion peut répondre à cette question, si lui et son ministère ne s'inquiète pas, ne pense pas qu'il y a quelque lacune et que s'il n'y avait pas cette lacune, les employeurs ne s'adresseraient pas à des agences privées plutôt qu'au ministère de la Main-d'œuvre.

• 1605

**M. Caccia:** Avant que M. Manion donne une réponse détaillée au sujet de cette question, monsieur le président, il serait peut-être bon que pour un instant nous examinions l'ensemble de la situation et que nous examinions quel est le rendement d'ensemble et comment certains aspects de la question peuvent être abordés.

Mr. Orlikow sait probablement que au cours de la dernière année financière, le Ministère, par l'intermédiaire de ses centres de main-d'œuvre, a fait passer une entrevue, à des fins diverses, à quelque 4 millions de personnes

## [Texte]

doing so, it was in the position of placing, full-time, well over 600,000 persons seeking permanent jobs, and something like 400,000 persons seeking part-time employment. So a million persons seeking employment were placed.

This is the over-all general picture, Mr. Chairman.

It is quite true that the place of the private agencies has been considerable over the years, and an increasing one. Mr. Peters is quite correct in raising this question and pointing us in that direction. It is probably due to the fact that these private agencies are taking the cream off the top of the labour market, and they then leave the most difficult portion of the labour market to the public sector.

Perhaps here is an area that needs to develop, and then once it is set within this major framework of seeing the performance over all, then perhaps we can go into the question of dealing with the specifics.

**Mr. Orlikow:** Mr. Chairman, before Mr. Manion goes on—I am not going to argue with what the Parliamentary Secretary said. I say, if it is true, it is a very sad thing that the private agencies can get the cream of the crop.

I accept what either Mr. Best or Mr. Manion—I forget which one, said this morning that the Manpower Department has an obligation to try to find a job for every person who wants work.

Naturally one would expect that from the government. But that does not mean that they cannot have—they ought not to have, that they should not have—the kind of specialized subdivisions that would be equipped to say to a large company which wants a skilled secretary, yes, we have a list of skilled secretaries.

The question that I am asking is, why? Because they are successful, we know that. Why are increasingly a large number of employers going to the private agencies rather than to the government service?

**The Chairman:** Mr. Manion, would you have anything to add?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, first, I do not know that this is increasing. We have had private employment agencies in Canada ever since we had people in this country. The United States also has a similar phenomenon. In those countries which give their national employment service, or manpower service, a monopoly by law, this problem does not exist. Employers are directed by law to register all their vacancies with the national services, and workers, if they want work, must register with the national service.

In Canada this has not been the practice. Instead, the National Employment Service and latterly the Department of Manpower and Immigration has competed with the private agencies. As has been pointed out, the agencies can take the cream of the crop while we are obliged

## [Interprétation]

qui se sont présentées à nos centres de main-d'œuvre pour une raison ou une autre. Et en procédant ainsi, nous avons été en mesure de trouver un emploi à plein temps à plus de 600,000 personnes qui cherchaient des emplois permanents et à quelque 400,000 personnes qui cherchaient des emplois à temps partiel. Un million de personnes qui cherchaient des emplois ont été placées.

C'est là la situation d'ensemble, monsieur le président.

Il est bien vrai que la situation des agences privées est fort importante depuis des années et qu'elles augmentent continuellement. M. Peters a tout à fait raison de soulever cette question et de nous indiquer ceci. C'est probablement dû au fait que ces agences privées prennent la crème du marché du travail et qu'elles laissent les situations les plus difficiles, la partie la plus difficile à régler sur le marché du travail pour le secteur public.

Peut-être, qu'il s'agit là d'un domaine qu'il faudrait essayer d'améliorer ou nous devrions occuper de voir à ce qu'il y ait des améliorations une fois que cette situation sera établie dans le cadre du rendement d'ensemble, peut-être qu'alors que nous pourrions étudier les détails de la question.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, avant que M. Manion continue—je ne veux pas critiquer ce qu'a dit le secrétaire parlementaire. Je dis, il est vrai, qu'il s'agit là d'une triste situation si les agences privées sont en mesure d'obtenir la crème de la récolte.

Je suis d'accord avec ce qu'ont dit M. Best ou M. Manion ce matin, à savoir que le ministère de la Main-d'œuvre n'est pas obligé de trouver un travail pour toutes les personnes qui cherchent du travail.

Naturellement, on s'attend à ce que le gouvernement fasse cela, mais ceci ne veut pas dire qu'on ne pourrait avoir que le gouvernement ne devrait pas avoir à sa disposition ce genre de subdivisions spécialisées qui seraient en mesure de dire aux compagnies importantes qui veulent, par exemple, un secrétaire compétent, oui, nous avons une liste de secrétaires compétents.

La question que je pose c'est pourquoi? Puisque ces agences ont tant de succès, nous le savons, puisqu'elles sont de plus en plus nombreuses et qu'un nombre de plus en plus important d'employeurs s'adresse à des agences privées plutôt qu'aux services gouvernementaux alors on se pose la question pourquoi?

**Le président:** Monsieur Manion, auriez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Manion:** Monsieur le président, tout d'abord, je ne savais pas que ces agences augmentaient en nombre. Nous avons des agences d'emploi privées au Canada depuis qu'il existe des gens dans ce pays. Les États-Unis aussi ont la même situation. Dans les pays qui fournissent à leurs citoyens un service d'emploi national ou un service de main-d'œuvre où il y a un monopole de par la Loi, ce problème n'existe pas. Les employeurs doivent légalement enregistrer leurs emplois vacants auprès des services nationaux et les travailleurs, s'ils veulent travailler, doivent s'enregistrer auprès du Service national.

Au Canada, ce n'est pas le cas. Tout à l'inverse, le Service national de l'emploi et plus récemment le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration sont entrés en concurrence avec les agences privées. Comme on l'a



## [Text]

to deal with everyone who wants service. But the Department recognizes that the only way to compete is through a quality service.

We have probably not done enough in the past to go out and sell our services to employers, to persuade employers that we can offer to them every bit as good a service as they get from a private employment agency, and that we can offer it at no cost to them.

We have what we call a Canada manpower services to employers program, in which we are making a concerted and planned effort to get to employers, to talk about their needs, to help them with their manpower planning where this is appropriate, and to tell them what services we can render, and most important of all, to find the job vacancies for our clients and to persuade the employers to register those vacancies with us.

This means that we will be competing a good deal more actively and energetically in this area than we have done before.

**The Chairman:** Mr. Orlikow.

• 1610

**Mr. Orlikow:** I think anybody who just wants to look at the list in the telephone book over a period of years, will see that there are more of these private agencies in operation than there were in the years just before the Manpower Department as we know it now was established. I am not critical of those companies. As you said, Mr. Manion, it is not illegal, we have not required by law that people who want work must get work through the government department and I am not suggesting at the moment that we should say that. I am simply saying that as we are paying out a very substantial amount of money—somebody gave me a note here that at the Manpower Department, now it is Manpower and Immigration, we are spending over \$200 million in the coming year. That is a lot of money and it does seem to me wasteful to the taxpayer and wasteful to private individuals, both employers and employees, that they should feel it necessary or that they should feel it to their advantage to go to a private company and it seems to me that the department ought to be taking a very hard look at the reasons for that and if it finds the reasons, trying to take steps so that employers would not feel it advisable or necessary to go to these private agencies.

**Mr. Manion:** Mr. Orlikow, a short answer is that we agree with you. We are looking at this problem and we are taking steps to try to deal with it. Our Services to Employers program will step up steadily in the months to come and we hope that by persuading employers to register with us, will in turn persuade people to come to us to fill the vacancies rather than going to private, fee-charging agencies.

Some of these agencies, of course, will stay in business no matter how efficient the national service becomes because the private agency offers services which we cannot offer. These are the services of pre-selection for the employer. The employer very often asks the

## [Interpretation]

indiqué, ces agences peuvent écrémer le meilleur du marché du travail et nous devons nous occuper de tout le monde, de tous ceux qui veulent un service. Mais le Ministère reconnaît que la seule façon d'être concurrentiel c'est de fournir un service de qualité.

Probablement que par le passé nous n'avons pas fait suffisamment pour assurer la publication de nos services et pour vendre nos services aux employeurs, pour persuader les employeurs que nous pouvons offrir un aussi bon service que les agences privées et que nous pouvons offrir sans qu'il ne leur coûte un sou.

Nous disposons de ce que nous appelons un Service de main-d'œuvre du Canada qui s'occupe des programmes des employeurs et par lequel nous faisons un effort délibéré et planifié pour aborder les employeurs, parler de leurs besoins, les aider à planifier leur main-d'œuvre lorsque ceci est nécessaire et pour leur dire quels services nous pouvons fournir et naturellement, le point qui demeure le plus important, nous essayons de savoir quels sont les postes vacants chez eux afin de placer nos clients et de persuader les employeurs à inscrire leurs postes vacants dans nos dossiers.

Ce qui veut dire que nous allons être beaucoup plus concurrentiels dans ce domaine dans l'avenir.

**Le président:** Monsieur Orlikow.

**M. Orlikow:** Si on consulte le botin téléphonique, on se rend vite compte que depuis plusieurs années, ces agences privées seront plus nombreuses qu'elles ne l'étaient avant la création du ministère de la Main-d'œuvre. Je me garde bien de critiquer ces sociétés. Comme vous le disiez, monsieur Manion, elles n'ont rien d'illégal. La Loi n'exige pas qu'employeurs et employés s'intéressent au gouvernement pour obtenir de l'emploi. Je ne propose même pas qu'il faudrait faire une telle déclaration. Cependant, puisque nous versons des fonds aussi importants—on vient de me dire que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration dépensera plus de \$200 millions cette année. Comme chacun sait, il s'agit d'une somme monumentale qui semblerait se transformer en gaspillage pour le contribuable et le particulier, tant pour l'employeur que pour l'employé puisqu'il leur apparaît nécessaire de s'adresser à une société privée. Le ministère devrait donc faire un sérieux examen de conscience afin de trouver les causes profondes d'un tel comportement. Le ministère devra prendre les mesures qui s'imposent pour que les employeurs ne se sentent pas obligés de s'adresser aux sociétés privées.

**M. Manion:** Monsieur Orlikow, je suis d'accord avec vous. Nous étudions cette question et prenons les mesures qui s'imposent. Au cours des mois prochains, nous offrirons de plus en plus nos services aux programmes des employeurs et en persuadant ces derniers à s'enregistrer chez-nous, nous convaincront la population du travail de venir remplir les postes vacants au lieu de s'adresser aux organismes privés et qui demandent des frais de services.

Quel que soit le degré d'efficacité du service national, certains de ces organismes continueront de fructifier tout simplement parce qu'ils offrent des services que nous n'offrons pas. Je fais allusion aux services de pré-sélec-



[Texte]

agency not only to find workers, but to do a very substantial screening of these workers and, of course, the national service can only screen on such very limited criteria. Mr. Devlin might add to this aspect of it. Mr. Devlin.

**Mr. J. D. Devlin (Director—Manpower, Operations Division, Department of Manpower and Immigration):** I think Mr. Manion did quite well in replying to the question. It is a fact that we do not enjoy a monopoly in the placement field in Canada, nor do we want to. We did this under National Selective Service, as you know, when we had a control on the market, but this no longer exists.

**The Chairman:** Mr. Devlin, would you speak into the microphone, please?

**Mr. Devlin:** There is room in Canada for certain private employment agencies. They perform a type of service that the public employment service is not geared to handle, but I think the fact that we have now launched a Canada Manpower Program specifically designed to service employers and to increase our penetration in the market is a good step and it is going in the right direction because already this year our placement results have increased over the corresponding period of the first two months last year. It is showing results already.

**The Chairman:** Mr. Orlikow, you may have another question, but would you like to be put on the list for the third round?

**Mr. Orlikow:** Yes. Is my time up now?

**The Chairman:** Yes. I will ask Mr. Peters to ask the next question.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, I would like to talk about the Retraining Program and what its development is. I am of the old school and it is very hard to follow these estimates the way they are prepared, but it indicates, I would presume, that about \$475 million is the cost of operating the department, and of that, the total cost of employment and training services is \$180 million. This includes payment to the provinces, payment according to the regulations, whatever in hell they may be, other regulations approved by the Governor in Council, persons who are moved back and forth, the allowances under 7, 8 and 9 of the Adult Occupational Training Act, whatever that may be and the one for Vocational Rehabilitation of Disabled Persons. Then there is co-operation with the provinces in the provincial training facilities of another \$255 million. It does not leave you very much to run the department if you take out \$430 million involved in the training program.

• 1615

I have looked over your manpower policy in the annual report; that does not tell you anything either. Why are you not preparing something for members of Parliament that will give us an indication of what you are really doing and what success you have? I can use examples

[Interprétation]

tion offerts à l'employeur. Fort souvent, celui-ci exige de l'organisme non seulement de trouver les travailleurs, mais aussi de faire un triage minutieux de ces travailleurs. Or, comme chacun sait, le service national ne peut faire ce triage que dans le cadre de certains critères fort limités. M. Devlin pourrait peut-être commenter un peu sur cet aspect. Monsieur Devlin.

**M. J. D. Devlin (directeur, Main-d'œuvre, Division des opérations, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Monsieur Manion a fort bien répondu à cette question. Personne ne contestera que nous ne jouissons pas du monopole dans le domaine du placement au Canada et nous ne voulons pas qu'il en soit autrement. C'était notre politique dans le cadre du service de sélection nationale lorsque nous avions la maîtrise du marché, mais cette situation ne prévaut plus.

**Le président:** Monsieur Devlin, auriez-vous la bonté de vous rapprocher du micro, s'il vous plaît.

**M. Devlin:** Le Canada a besoin des organismes d'emplois privés. Ceux-ci offrent des services que le secteur public qui dépasse la portée du service public. En revanche, nous avons lancé un programme de main-d'œuvre du Canada pour rendre service aux employés et pour accroître notre mainmise sur le marché. A mon avis, il s'agit là d'un pas vers le progrès puisque cette année, les résultats de placement se sont accrues par rapport à la période correspondante des deux premiers mois l'an dernier. Nous voyons déjà les fruits de cette politique.

**Le président:** Monsieur Orlikow, d'autres questions. Voulez-vous qu'on vous inscrive au troisième tour?

**M. Orlikow:** Oui. Mon temps de parole est-il expiré?

**Le président:** Oui, monsieur Peters, à vous la prochaine question.

**M. Peters:** Monsieur le président, j'aimerais avoir des précisions concernant le programme de recyclage. Je veux savoir comment il fonctionne. Je fais partie de la vieille école et il est extrêmement difficile de comprendre ces prévisions budgétaires qui indiqueraient des frais de fonctionnement de l'ordre de \$475 millions dont \$180 millions seraient affectés au service de placement et de formation. Ce chiffre comprend les paiements aux provinces en conformité des règlements approuvés par le gouverneur en conseil dans le cadre du programme de mobilité de la main-d'œuvre ainsi que des paiements d'allocation de formation aux termes des articles 7, 8 et 9 de la loi sur la formation professionnelle des adultes et de la loi sur la réadaptation professionnelle des invalides. Les crédits demandés de 255 millions de dollars sont affectés à la coopération avec les provinces pour fournir des services de formation. Il ne vous reste donc plus grand chose pour la bonne marche de votre ministère une fois que vous avez soustrait \$430 millions de dollars à la cause du programme de formation.

J'ai étudié votre politique de main-d'œuvre dans votre rapport annuel; je n'y ai absolument rien appris. Pourquoi ne pas présenter aux députés un résumé détaillé de votre politique actuelle et des succès que vous obtenez? J'ai plusieurs exemples qui indiqueraient plutôt une

## [Text]

where you have not had very much success, and maybe that is very unfair. I have a son who attended the Manpower school in Toronto a few years ago who, I think, was with a class of about 40 at the George Brown Institute, which was the provincial institute of training and trades in Toronto at that time, and out of that class I think he said there were three or four who finished, and he finished as a draftsman. Then he later returned to the George Brown Institute on his own and took courses which qualified him as an electronic technician, or something like that, again in conjunction with people under the training program, and the record would be one out of ten completed the course, or less.

Maybe this is a policy problem, but the information your department puts out includes a fancy little booklet that tells you that there is such a thing, what it is supposed to be doing and how many people it has helped. You said it helped 300,000 people in Canada from all these programs; those 300,000 people cost us almost \$500 million according to the way I break down the estimates. Maybe I am being unfair there too, I do not know. Knock off \$100 million; then it is \$400 million.

Why are we are we not being given some indication of where the program is wrong, because it seems to me that it is, in many cases, an exercise in futility? Somebody mentioned there is more money than there is in unemployment insurance in taking a retraining course. It is a one-shot affair. In my particular area a man's wife left him while he was 100 miles away taking a course and he had to go back and look after the kids for two months, and they will not let him back on the course. He spent seven or eight months there, lost his wife and what has he got? There is really nothing he can do because the regulation says that the school has the right to say whether he comes back, and he left the school voluntarily. Sure, it is a good way of getting rid of your wife as the Russian said when he left the country and went out. They said, either you come home or we will get rid of your wife, so they shot the wife and he went home. That is what he went there for.

Why do we not get an explanation? I think you will agree that you are being very unfair to members of Parliament and members of this committee in asking us to look at the retraining programs and the information that is available to me as a member of Parliament. I do not know what the picture is across the country. I do know from the complaints that are made to me as a member of Parliament about dozens of cases where the man feels he was wrongly directed into a course; he was not qualified for the course he was going to. We trained tinsmiths until they were coming out of our ears and there has not been a tinsmith in the country for years. If you want to buy ductwork, you go to an industrial shop and buy it; it is all made up and yet we train people—this kind of complaint. Why are we not being given some indication of what you are doing and whether or not you are moving ahead?

I like Program 5. I am not very fussy about the Manpower training program and I am not fussy about it because it is a provincial program. You buy a service over which you have no control and it is not necessarily your service; it does not meet the market of the place. It all depends on what the province has done in this field. I

## [Interpretation]

absence de réussite, mais je ne veux pas faire preuve d'injustice. Mon fils a suivi des cours à l'école de main-d'œuvre à Toronto il y a quelques années. Il s'agissait d'une classe de 40 élèves au *George Brown Institute* qui était à l'époque l'institut provincial de formation et de métier à Toronto. Or, mon fils m'a dit que 3 ou 4 seulement ont complété leurs études où il réussit lui-même en tant que dessinateur. Il retourna plus tard au *George Brown Institute* pour obtenir les titres nécessaires à tout bon électricien en électronique. Il s'agissait une fois de plus d'un cours offert dans le cadre de ce programme de formation où un sur 10 élèves complétait le cours.

Peut-être s'agit-il d'un problème de politique. Il reste que les renseignements que votre ministère fournit se retrouvent dans les petites brochures qui font état du travail que le ministère effectue et de la population qu'il a aidée. Vous affirmez avoir aidé 300,000 personnes au Canada dans le cadre de ces programmes. Avez-vous remarqué que ces 300,000 personnes coûtent aux contribuables près de 500 millions de dollars si l'on se fie à la ventilation des prévisions budgétaires. J'exagère peut-être et donc soustrayons 100 millions de dollars et le coût se chiffre à 400 millions de dollars.

Pourquoi ne pas nous renseigner sur les faiblesses de ce programme car il me semble bien que trop souvent qu'il ne s'agisse qu'un pur exercice riche de futilités? De prendre un cours de recyclage que d'être sur l'assurance chômage. Il s'agit d'une affaire qui se fait en un seul coup. Dans ma circonscription, l'épouse d'un stagiaire l'a quitté alors qu'il suivait un cours 100 miles plus loin. Il a dû retourner chez lui pour prendre soin de ses enfants pendant deux mois et le ministère ne lui permet plus de retourner en classe. Il a donc perdu sept ou huit mois là-bas, ainsi que sa femme, et que lui reste-t-il? Il ne peut rien faire puisqu'en vertu du règlement l'école a le droit de décider si oui ou non il peut revenir en classe. Il a donc volontairement quitté l'école. Certes, il s'agit d'un excellent moyen de se débarrasser de sa femme et les Russes ont une méthode analogue. En effet, ces derniers invitent un citoyen à revenir dans son pays sans quoi ils tueraient son épouse. Or, les Russes ont tué la femme et notre citoyen rentra. Voilà pourquoi il avait quitté son pays.

Pourquoi ne pas donner une explication? Vous faites preuve d'une grande injustice envers les députés et les membres de ce Comité lorsque vous nous demandez de faire une étude des programmes de recyclage et des renseignements dont on dispose en tant que député. Je ne connais pas la situation qui prévaut dans tout le pays. J'ai reçu plusieurs plaintes venant d'au moins douze personnes qui estiment avoir été mal orientées dans le choix d'un cours; par exemple ces gens n'avaient pas la compétence requise pour suivre le cours en question. En revanche, nous formons des ferblantiers alors qu'il n'y en a pas eu au pays depuis des années. Si l'on veut acheter un tube, on le trouve dans un magasin industriel; il est préférable mais nous formons toujours des ferblantiers. Pourquoi ne pas nous dire si vous allez de l'avant ou si vous allez de l'arrière?

Le programme 5 me plaît. Le programme de la formation de la main-d'œuvre ne me dit rien du tout surtout parce qu'il s'agit d'un programme provincial. Vous achetez donc un service qu'il vous est impossible de maîtriser et qui n'est pas nécessairement votre service; il ne



## [Texte]

think members of Parliament should be asking what you are doing. Are you satisfied with buying programs rather than developing your own as we did under Program 5? Are you not interested in making some changes in the regulations that will allow some of these anomalies to be corrected? Just what is the program doing? I am not being unfair; I read this, I read it in two minutes here. It does not say anything.

**The Chairman:** Mr. Peters, would you give us the name of the...

**Mr. Peters:** Yes, it is the Annual Report of the Department of Manpower and Immigration.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Peters:** It has a small section on Manpower policy. Then there are half a dozen paragraphs on the Canada Manpower Training Program. It looks to me that we are putting \$350 million to \$400 million into this training program—and it has got about three-quarters of a page—and I do not know what it is doing. Complaints that come to me indicate that in many cases it is not a success.

• 1620

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, when going into the merits of the present system perhaps it might be worthwhile to recall that when Program 5 was in effect, it was designed in a manner that permitted those provinces that could afford the 10 per cent participation in the program, which had the finances available to spend 10 per cent of the total 100 per cent required—you will recall it was 90 per cent federal and 10 per cent provincial to go ahead to quite a large extent and those provinces which could not afford even this very modest expenditure to lag behind and to stay behind more and more as the years went by. Anyone who is interested in regional development and in bringing into better balance the present disparity, could see at that time as it is visible now, that it was a major weakness that had to be rectified. That alone was one of the motives. Mr. Chairman, perhaps Mr. Manion can deal with the present scheme.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, one question that was asked related to the issue of federal control over the training program. Under the Technical and Vocational Training Assistance Program, the control was even more vested in the provinces. The federal government's involvement was largely restricted to providing financial support, responding to provincial initiatives. Under the Canada Manpower Training Program, the federal government...

**Mr. Peters:** May I ask if you are referring to the present plan?

**Mr. Manion:** Yes, the Canada Manpower Training Program. This is a new one which has been in force since 1967. Under this program the federal government has the final say in what courses will be put on in the recruit-

## [Interprétation]

répond pas aux besoins de l'endroit. Tout dépend du travail effectué par la province dans ce domaine. Les députés ont droit de vous demander ce que vous faites. Préférez-vous acheter des programmes au lieu de développer le vôtre, comme nous le faisons dans le cadre du programme 5? N'êtes-vous pas intéressés à changer les règlements, ce qui vous permettrait de rectifier la situation? Que fait votre programme? Je ne suis pas injuste puisque j'ai pris connaissance de ces détails ici-même. Cette brochure ne dit absolument rien.

**Le président:** Monsieur Peters, pourriez-vous me donner le titre...

**M. Peters:** Oui, il s'agit du rapport annuel du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

**Le président:** Je vous remercie.

**M. Peters:** Il s'agit d'un court paragraphe de la politique de la main-d'œuvre, suivi d'une douzaine de paragraphes ayant trait au Programme de la formation de la main-d'œuvre du Canada. Nous affectons de 350 millions de dollars à 400 millions de dollars à ce programme de formation dont il est question dans les trois-quarts d'une page mais nous ne sommes pas plus renseignés sur son fonctionnement. Les plaintes qui me sont adressées indiqueraient que ce programme n'est pas une réussite dans bien des cas.

**M. Caccia:** Monsieur le président, si nous étudions la valeur du régime actuel, il importerait de se situer dans le cadre de la naissance du programme 5. Celui-ci a été mis sur pied pour permettre aux provinces pouvant financer 10 p. 100 du coût total du programme—vous vous souviendrez qu'il s'agissait d'un accord engageant le fédéral à 90 p. 100 et la province à 10 p. 100—d'aller de l'avant dans une très grande mesure. En revanche, les provinces qui ne pouvaient pas se permettre cette minime participation financière étaient vouées à croupir davantage au cours des ans.

Tous ceux qui se préoccupent d'expansion régionale, qui veulent mieux équilibrer l'actuelle disparité régionale, pouvaient très bien voir qu'à l'époque il s'agissait d'un manque important ayant besoin de remèdes puissants. Vous comprenez donc que cela constituait à lui seul un des motifs fort importants. Monsieur le président, M. Manion aimerait peut-être exprimer ses sentiments sur le régime actuel.

**M. Manion:** Monsieur le président, on a parlé du contrôle fédéral sur le programme de formation. Dans le cadre du Programme d'assistance à la formation technique et professionnelle, les provinces détenaient un contrôle encore plus puissant. La part du gouvernement se limitait, dans une grande mesure, à fournir un appui financier dont avaient besoin les initiatives provinciales. Donc, au terme du Programme de la formation de la main-d'œuvre du Canada, l'État...

**M. Peters:** Vous reportez-vous au régime actuel?

**M. Manion:** Oui, c'est juste. Il s'agit du nouveau programme en vigueur depuis 1967. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a le dernier mot quant au choix des cours et au recrutement et la sélection des stagiaires.



## [Text]

ment and selection of the trainees and in the tilting of the budgets towards those parts of Canada where the need has been greatest. As Mr. Caccia pointed out, there has been considerable tilting of the program since 1967. In 1966-67, the last fiscal year in which the TVTA Program was operated, the federal expenditures were largely in those provinces in which there was the least need for training and retraining. Since that time, without in any way cutting back on the amount spent in any one province, it has been possible to increase progressively the training program in the Atlantic Provinces, in Quebec, in British Columbia.

**Mr. Peters:** Would you permit me to ask a question on this? You say that the program was being developed in those provinces where there was the least need for that program. May I ask why you draw that conclusion? Was it because there was no unemployment? What was your reason for saying that?

**Mr. Manion:** The reason, Mr. Chairman, is that the former program was a shared-cost program; those provinces which could not get up their share of the cost just lagged behind. This is particularly noticeable if you look at the program for construction of school facilities, vocational training facilities.

• 1625

Under this program, there was approximately \$1.1 billion of federal money available to support provincial school building programs. The provinces which could raise their share of the cost went ahead very quickly and built schools; once they had the schools going, they were able to build up their training programs and attract federal funds towards that. The provinces which could not raise the money for their share of the schools, of course could not put the training on, and so you had relatively little training in the Maritimes, relatively little in Quebec, relatively little in British Columbia.

In addition to this tilting of the program towards the areas of greatest need, we have been concerned with the quality of the program. Mr. Peters mentioned the people who drop out of training. Under program five of the TVTA program, the dropout rate was approximately 50 per cent. At the present time, for all our programs, the dropout rate is about 15 per cent and this includes a very high percentage of dropouts from immigrant language training courses. Here, naturally, there is a reason for early discontinuation because, as soon as the immigrant has decided that he has reached a level of proficiency sufficient to get a job, he will drop out of the program, even though he still has another week or two to run. So this in itself is not an indicator of failure. So the rate has been dropped from 50 per cent to 15 per cent and we are trying to work it lower still.

There are other indices of the quality of training. We have a follow-up program under which people who graduate from the training program are sent questionnaires at several stages of their post-training. We have Mr. Upex here, who could give you further information about the follow-up survey and what it shows.

As to the publication of information, the Minister has made regular press releases containing a lot of this data and also has used quite a bit of it in speeches in the

## [Interpretation]

Il lui appartient d'affecter ces crédits aux régions du Canada qui en ont un plus grand besoin. Comme le disait M. Caccia, on a canalisé considérablement les fonds depuis 1967. Or, en 1966 et 1967, dernières années du Programme TVTA, les dépenses fédérales étaient concentrées surtout dans les provinces qui nécessitaient le moins de formation et de recyclage. Depuis ce temps, sans réduire la somme affectée dans aucune province, nous avons été en mesure d'accroître les programmes de formation dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie Britannique.

**M. Peters:** Me permettez-vous de poser une question à ce sujet? Dites-vous que ce programme a été lancé dans des provinces où le besoin se faisait le moins sentir? Pourquoi en arrivez-vous à une telle conclusion? Est-ce à cause du chômage? Voilà ce qui expliquerait votre déclaration?

**M. Manion:** Monsieur le président, la raison en est que l'ancien programme faisait appel à une participation des coûts. Celles qui ne pouvaient pas participer à 10 p. 100 étaient vouées à une stagnation progressive. Cette situation est évidente si vous songez au Programme de construction des installations scolaires et des services de formation professionnelle.

Dans le cadre de ce programme, 1,1 milliard de dollars de l'État étaient disponibles pour financer les programmes de construction des écoles provinciales. Les provinces qui pouvaient recueillir les fonds nécessaires à la participation des coûts ont connu un essor magnifique dans la construction rapide des écoles; ensuite, ces provinces étaient en mesure de formuler leur programme de formation et d'attirer les contributions fédérales à cette fin. Naturellement, les provinces ne pouvant réunir les fonds nécessaires à la construction des écoles ne pouvaient pas offrir des cours de formation. Voilà pourquoi il y eut très peu de formation dans les Maritimes, au Québec et en Colombie-Britannique.

En plus de cette canalisation du programme dans les régions les plus désespérées, nous avons mis l'accent sur la qualité du programme. M. Peters nous a parlé des déchets scolaires. Or, dans le cadre du programme 5 du programme d'assistance à la formation professionnelle et technique le taux d'abandon des classes s'élevait à 50 p. 100 environ à l'heure actuelle, le taux est de 15 p. 100 pour tous nos programmes, ce qui comprend un très haut pourcentage de l'immigrant qui abandonne les cours de formation linguistique. Naturellement, il y a une raison qui milite en faveur de cet abandon. En effet, aussitôt que l'immigrant se rend compte qu'il parle suffisamment la langue pour obtenir un emploi, il quitte l'école même s'il ne lui reste plus qu'une semaine ou deux, ce qui indiquerait un manquement au programme. Vous voyez donc que le taux de déchets scolaires est passé de 50 p. 100 à 15 p. 100 et nous essayons de le réduire encore.

D'autres signes manifestent la qualité de la formation. Nous avons un programme d'observations soutenues dans le cadre duquel les diplômés du programme de formation reçoivent des questionnaires à différentes étapes après leur formation. Nous avons parmi nous M. Upex qui pourra vous donner de plus amples détails quant à l'enquête d'observations soutenues de nos diplômés.

## [Texte]

House. It is difficult, in the format of the annual report, to provide a great deal of this stuff because it is very voluminous. It is a very complicated field. We try, in the department, to publish...

**Mr. Peters:** It is mostly the money.

**Mr. Caccia:** We are interested in a breakdown of the study, as to the effectiveness of the present system. There was a press release last September from the Minister's office that must be on your files somewhere and that will give you point-by-point figures related to the dropout rate and the level of employment immediately after the training, and so forth.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, if I may just add a word or two. We would agree that it is important to get more information out about this program. We would be happy to respond to inquiries either here or separately and we would be happy to consider ways in which we can publish the facts about the program. We are satisfied that it is improving. We are not satisfied that it is yet nearly good enough. We have extensive consultative bodies with the provinces under which we are working jointly to clean up problem areas but we still have a good way to go.

**The Chairman:** Mr. Peters, I am sorry but we will have your name for a third round if you want.

The next on the list is Mr. Ryan.

**Mr. Ryan:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Manion, there seems to be an anomaly between Vote 5 and Vote 10 in that the proposed operating and capital expenditures for 1971-72 are up by \$38.5 million and the grants, transfer payments and contributions to provinces are down by \$77 million roughly. It is a \$38.5 million saving but it is all from a cutback, apparently, on transfer payments, grants and contributions.

You seem to be building up the empire here and yet, out in the provinces, there seems to be less demand for your grants and contributions and transfer payments. Are there quite a few explanations for this situation?

• 1630

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, there is one simple explanation. Last year, in order to aid the provinces with their cash position, the federal government announced a speed-up of its contributions for the construction of schools. There was a special supplementary estimate of \$75 million passed in 1970-71 which increased expenditures last year. Now, the \$75 million which is proposed in the estimates for 1971-72 will complete the federal contributions towards schools. The actual expenditures on training will increase slightly from 1970-71 to 1971-72. The figure is included in the total for Vote 5 but I will give it to you separately. In 1970-71, for all purchase of training we had available \$133,700,000; and in 1971-72, the department is seeking \$157,600,000, an increase of approximately \$24 million.

## [Interprétation]

Pour ce qui est de la publication des renseignements, le Ministre a donné régulièrement des communiqués de Presse contenant toutes ces données. De plus il en a parlé très souvent lors de ces discours à la Chambre. Il est très difficile plus de détails dans le format du rapport annuel. Il s'agit d'un domaine fort complexe. Notre Ministère essayait...

**M. Peters:** Je parle surtout d'argent.

**M. Caccia:** Nous aimerions avoir une ventilation et étudier l'efficacité du régime actuel. En septembre dernier, un communiqué de presse du bureau du Ministre, se trouve certainement dans nos dossiers, vous donnera une liste procentuelle des déchets scolaires ainsi que le niveau d'emploi immédiatement après le cours de formation.

**M. Manion:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter un mot. Il importe, nous en convenons tous, d'avoir plus de renseignements autour de ce programme. Nous répondrons volontiers aux enquêtes soit ici ou ailleurs et nous songeons certainement aux façons opportunes de publier l'état de faits de ce programme. Nous savons que ce programme va toujours s'améliorant. Cependant, il n'est pas entièrement satisfaisant. Nos organismes consultatifs travaillent de concert avec les provinces pour apporter remèdes aux zones en détresses mais il nous reste beaucoup à faire.

**Le président:** M. Peters, il faudra bien attendre au troisième tour.

M. Ryan a vous la parole.

**M. Ryan:** Je vous remercie, monsieur le président.

M. Manion, il semble y avoir une contradiction entre les crédits 5 et 10. Les crédits demandés pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement pour l'année financière de 1971-1972 se sont accrues de 35 millions de dollars alors que les subventions, les paiements de transfert et les contributions aux provinces ont baissé de 77 millions de dollars environ. Il s'agit donc d'une économie de 38.5 millions de dollars mais au détriment des paiements de transfert, des subventions et des contributions.

Vous construisez un empire alors que dans les provinces on a besoin de moins en moins de vos subventions, contributions et paiements de transfert. Pourriez-vous justifier votre position?

**M. Manion:** Monsieur le président, la réponse est fort simple. L'an dernier, dans le but de remplitier financièrement les provinces, le Gouvernement fédéral a annoncé qu'il accroîtrait ses contributions pour la construction des écoles. On a donc prévu un budget supplémentaire de 75 millions de dollars, adopté en 1970-1971 accroissant ainsi les dépenses l'an dernier. Les crédits demandés de 75 millions de dollars pour l'année financière 1971-1972 couvriront la participation fédérale à la construction des écoles. Les dépenses réelles affectées à la formation augmenteront quelque peu cette année par rapport à l'an dernier. Ce chiffre apparaît au total du crédit 5 mais je vous le donnerai séparément. En 1970-1971, les fonds existant pour l'achat de formation étaient de 133 millions



[Text]

**Mr. Ryan:** Is there an increasing demand or is it just increasing costs that make the difference?

**Mr. Manion:** There is some increase in cost. The cost of provincial salaries to teachers, all the costs that go into operating schools are passed on to us, so we do have to pay an increase in costs. We estimate that the additional funds we are seeking will enable the training of an extra 10,000 workers over and above the increase in costs.

**Mr. Ryan:** And in respect of Vote 5 itself, the "Operating Expenditures", could we have an idea of the breakdown in the distinctions in some of these standard objects? Particularly I am looking at page 14-12 of the Estimates, three items, "Standard Object", "Salaries and Wages", "Other Personnel" and then "Professional and Special Services". Where would "Salaries and Wages" be paid and where would the other two items be paid? What kind of people, working where?

**Mr. S. W. Kaiser (Assistant Deputy Minister, Department of Manpower and Administration):** Mr. Chairman, the items included in Vote 5 for "Salaries and Wages" pertain almost entirely to the operation of the Manpower offices in Canada, the Canada Manpower Centres, as well as some program administration personnel. There are no salaries or wages related to training institutions or matters of that kind. The item referred to as "Professional and Special Services", the \$158 million, is primarily the identification of the funds related to the purchase of training services from the provinces.

**Mr. Ryan:** In other words, these people are not employed by the federal government but their principal is the province in each case. Do they just draw on you, and is the operating considered a transfer payment?

**Mr. Kaiser:** Yes, sir. The operating costs of the training carried on by the provinces are reflected by us as a purchase of service.

**Mr. Ryan:** So that is contractual. That is the way you treat it.

**Mr. Kaiser:** Yes, sir.

**Mr. Ryan:** And the other personnel?

**Mr. Kaiser:** This is \$119,000. It would relate to the employment of certain personnel in the program. I am sorry, sir, I do not have the exact details on what that item refers to. I could probably look this up in a minute or so.

**Mr. Ryan:** I do not want to press that point.

[Interpretation]

700 dollars; en 1971-1972, le ministère demande 157 millions 600 dollars, soit une hausse approximative de 24 millions de dollars.

**M. Ryan:** Comment pouvez-vous expliquer cette différence? Est-ce en raison de l'accroissement de la demande ou de l'accroissement des coûts, tout simplement?

**M. Manion:** Les coûts ont augmenté. Dans les provinces, les traitements des salaires des professeurs ont augmenté et tous les frais rattachés au fonctionnement des écoles nous retombent sur les épaules de sorte qu'il nous faut défrayer l'accroissement des coûts. Les fonds supplémentaires que nous demandons nous permettront de former 10 000 travailleurs de plus malgré l'accroissement des coûts.

**M. Ryan:** Sous la rubrique de «dépenses de fonctionnement» du crédit 5 comme tel, pourrions-nous avoir une ventilation des articles courants? Je me reporte à la page 14-13 des prévisions budgétaires et plus précisément aux 3 articles, «article courant», «traitement des salaires», «autres rémunérations», et «services professionnels et spéciaux». Qui profite des traitements des salaires et que dire des 2 autres articles? Qui sont ces gens et où travaillent-ils?

**M. S. W. Kaiser (sous-ministre adjoint (administration) ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration):** Monsieur le président, l'article courant du crédit 5 ayant pour titre «traitements et salaires» se rapporte entièrement à l'exploitation des bureaux de main-d'œuvre au pays, les centres de main-d'œuvre du Canada ainsi qu'à un certain personnel affecté à l'administration du programme. Aucun traitement et salaire ne se rapporte aux institutions de formation. Les services professionnels et spéciaux de 158 millions de dollars mettent en relief les fonds consacrés à l'achat du gouvernement fédéral chez les provinces des services de formation.

**M. Ryan:** En d'autres termes, ces gens ne sont pas employés par le Gouvernement fédéral mais leur directeur est la province. Il vous soutire donc des fonds et leur fonctionnement est-il considéré comme paiement de transfert?

**M. Kaiser:** C'est juste. Les frais de fonctionnement de la formation et assumés par la province retombent sur nos épaules quand nous achetons le service.

**M. Ryan:** Il s'agit donc d'un véritable contrat.

**M. Kaiser:** C'est exact.

**M. Ryan:** Et qu'entendez-vous par autres rémunérations?

**M. Kaiser:** Il s'agit d'une somme de 119,000 dollars. On affecterait ce montant à l'emploi de certains membres du personnel dans le cadre du programme. Je regrette mais nous n'avons pas les détails précis de cet article courant. Je pourrais l'étudier pendant 1 minute ou 2.

**M. Ryan:** Non, je ne veux pas poursuivre cette question.



[Texte]

**Mr. Kaiser:** The information is fairly simple. It relates to the contributions for U.I.C. benefits, etc., pertaining to the departmental employees.

**Mr. Ryan:** As a closing comment, it seems to me it is a little confusing to set it out by standard objects here. If we could have a little more explanation, maybe it would not be necessary to ask so many questions.

**Mr. Kaiser:** We are governed by the format developed by Treasury Board for the presentation of the estimates.

**Mr. Ryan:** Blame it on the Public Accounts Committee and they will change it in form and content, I suppose. Thank you.

• 1635

**The Chairman:** Are you through, Mr. Ryan?

**Mr. Ryan:** Yes. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Pringle.

**Mr. Pringle:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, if I could I would like to follow-up a bit on Mr. Orlikow because I am not quite satisfied that I have all the answers. In regard to private employment services, as you say, they seek out more specialized employees and more skilled workers, and so on. Suppose you went into this in a more positive way and got into this thing and competed with these people in the manner in which they are operating, would this not mean that you would really have to spend a lot more money in wages and in skilled personnel to go and interview these people and to go after the employers, and so on? Would there not be a considerable additional cost to Manpower than there is at the present time?

**Mr. Manion:** Yes, sir.

**Mr. Pringle:** Would you be able to charge them and not charge others?

**Mr. Manion:** We do not charge for the services of our Manpower Centres at the present time. As you pointed out, our services to employers programs are the searching out of job vacancies and a program of persuading employers to use our services and this does consume staff resources very heavily and the extent to which we can do it is limited by the number of trained people that we can put on this work, but we have not given consideration to charging the employers for our services.

**Mr. Pringle:** This is the information that I wanted. In your opinion do these private people really perform a service for which we in the government have not yet felt that we should do because, (1), of the additional cost to the government and, (2), possibly the additional efforts and all that would be required in order for us to compete with these people. Is there any validity to this assumption?

**Mr. Manion:** It is difficult to express an opinion on this, Mr. Chairman. I assure the employers must feel they are getting value for their dollar or they would not go back to the private employment agencies.

[Interprétation]

**M. Kaiser:** La réponse est fort simple. Le chiffre se rapporte aux contributions du Gouvernement fédéral aux prestations de l'assurance-chômage et ainsi de suite aux employés du ministère.

**M. Ryan:** Il me semble qu'on mêle les cartes en présentant les dépenses par article courant. Si nous pouvions avoir de plus amples détails, nous éviterions bien des questions.

**M. Kaiser:** C'est le Conseil du Trésor qui nous impose cette limite du format dans la présentation des prévisions budgétaires.

**M. Ryan:** Vous n'avez qu'à jeter le blâme au Comité des comptes publics et ils feront les modifications qui s'imposent. Je vous remercie.

**Le président:** Vous avez terminé, monsieur Ryan?

**M. Ryan:** Oui. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Pringle.

**M. Pringle:** Je vous remercie, monsieur le président. En premier lieu, j'aimerais poursuivre la question de M. Orlikow parce que à mon avis on ne m'a pas répondu d'une façon satisfaisante. Les services d'emploi privé recherchent des employés plus spécialisés que ne le fait le gouvernement fédéral. Nous pourrions aborder la question sous un angle plus constructif. Je m'explique: si vous essayez d'entrer en concurrence avec ces organismes privés n'en coûterait-il pas beaucoup plus d'argent au gouvernement fédéral, traitements et salaires versés à un personnel spécialisé appelé à interviewer ces gens et s'adresser aux employeurs? Le coût de la main-d'œuvre ne subirait-il pas une hausse sensible?

**M. Manion:** C'est juste.

**M. Pringle:** Demanderiez-vous des frais de services à certains tout en ne demandant rien à d'autres?

**M. Manion:** A l'heure actuelle, nos centres de main-d'œuvre n'exigent aucun frais de services. Comme chacun sait, nos services aux programmes d'employeurs consistent à étudier les débouchés d'emploi et à persuader les employeurs de s'adresser à nous. Ce travail à lui seul consomme amplement nos ressources en personnel et notre initiative est limitée par le nombre de personnel spécialisé affecté à cette tâche. Cependant, nous n'avons pas songé à exiger de nos employeurs qu'ils paient des frais de services.

**M. Pringle:** C'est ce que je voulais savoir. A votre avis, ces sociétés privées rendent-ils un service que le gouvernement se refuse à offrir en raison des coûts additionnels imposés à l'État et vraisemblablement en raison des efforts supplémentaires et de tout l'équipement nécessaire qu'il nous faudrait mettre sur pied pour concurrencer ces gens? Mon hypothèse est-elle valide?

**M. Manion:** Il est difficile d'exprimer un opinion, monsieur le président. J'imagine que les employeurs y trouvent satisfaction sans quoi ils ne retourneraient pas aux sociétés d'emploi privées.

## [Text]

**Mr. Pringle:** That is fine. I just wanted to cover that point. I was thinking of the additional cost which I would imagine would be great and I wanted to get that cleared up.

With regard to our arrangements with the provinces, and I guess this is a bit of a delicate question, do we have enough control at the federal level or are we depending too much upon the provinces to dictate some of the policy and yet we pay most of the cost. Are we really being fair to our Manpower Centres? Are we giving them enough autonomy to really get out and do the job or are they depending too much on the people at the provincial level to establish what the rules will be and what services will be given? Are we dependent entirely upon them for school room availability, etc?

**Mr. Manion:** We are dependent upon the provinces in the sense that if they do not provide the services we do not get it. There is a provision in the act that if the province is not able to provide the training we want to buy, and the province agrees, we can go to private suppliers. We do buy some training from private suppliers.

There is also a provision in the legislation under which we can support the training programs of private employers and we are actively developing this part of our training program. In this latter instance the province is only involved indirectly. It is possible for us to sit down with employers and work out training programs with them which we will support. In other words, instead of taking the individuals and putting them in a training institution they will be trained at the job site, trained by trainers employed by the company and reimbursed, at least in part, by the Department of Manpower and Immigration.

• 1640

The question of our relations with the provinces and the provisional training is getting to be a much less delicate one as the program gets older. Certainly at its beginning there were some understandable problems because it was a brand new program, we were replacing an old one which the provinces had controlled completely. As each year goes by, we improve our mechanisms for consultation with the provinces; we improve our joint planning machinery. The liaison arrangements between Canada Manpower Centres and the training institutions have improved, so that we are slowly eliminating any problems which might give rise to friction between the government and the provinces.

**Mr. Pringle:** I see, thank you. I would just like to say that in working with the managers of the Manpower offices and going and looking over some of the records which they have divulged to me, I find that they are very successful in this area. I am referring to the Fraser Valley in British Columbia. Their drop outs are very very slight; there are a few of course. The number of people employed from the training is excellent, it is very high. I think, although we may have some criticism, that we should also point out those facts. In that particular area, I can assure you that they are doing well.

## [Interpretation]

**M. Pringle:** D'accord. Je tenais à parler de cette question. Je songeais particulièrement aux frais supplémentaires qui seraient fort élevés, n'est-ce pas?

En ce qui concerne les accords conclus avec les provinces, le gouvernement fédéral a-t-il son mot à dire dans l'élaboration de certaines politiques puisque nous payons presque tout. Faisons-nous preuve de justice envers les centres de main-d'œuvre? Ont-ils suffisamment d'autonomie pour faire leur travail ou dépendent-ils trop des autorités provinciales quand vient le temps de formuler les règlements et d'établir le choix des services offerts? Dépendons-nous des provinces pour ce qui est de la disponibilité des écoles et ainsi de suite?

**M. Manion:** Nous dépendons des provinces de la façon suivante: s'ils ne fournissent pas les services, nous ne pouvons pas les obtenir. La loi prévoit que si une province ne peut offrir le cours que nous voulons acheter, nous pouvons nous adresser aux fournisseurs privés si la province est d'accord. D'ailleurs, c'est bien ce que nous faisons dans certains cas.

La loi prévoit aussi dans certains cas que nous pouvons appuyer les programmes de formation des employeurs privés et nous exploitons à fond cette partie de notre programme de formation. Dans ce dernier cas, la province n'est en cause que d'une façon indirecte. Il nous est possible de consulter les employeurs et de former des programmes de formation que nous appuierons financièrement. En d'autres termes, au lieu de prendre des stagiaires et de les placer dans des institutions de formation, on les formera sur place. La société privée se verra rembourser une certaine partie des salaires de ces enseignants par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

La question concernant nos relations avec les provinces et en ce qui concerne la formation provisoire devient beaucoup moins délicate au fur et à mesure que le programme est plus ancien. Très certainement, au début, nous avions bien des problèmes qui soient compréhensifs car il s'agissait d'un nouveau programme, nous remplaçons un ancien programme que la province contrôlait complètement. Au fur et à mesure des années, nous avons amélioré nos rouages de consultation avec les provinces, et nous avons amélioré notre planification conjointe. Les accords de liaison passés entre les centres de main-d'œuvre du Canada et des institutions de formation se sont améliorées, de façon que nous avons petit à petit éliminé tous les problèmes qui pouvaient causer des frictions entre le gouvernement fédéral et les provinces.

**M. Pringle:** Je vois, merci. J'ajouterai simplement que travaillant avec le directeur des offices de main-d'œuvre et examinant certains de leurs dossiers qui m'ont été fournis, je me suis rendu compte qu'il rencontre beaucoup de succès dans ce domaine. Je parle de la vallée du Fraser en Colombie-Britannique. Les déchets scolaires sont très peu importants. Le nombre de personnes employées mais qui ont subi des formations est excellent et très élevé. Je crois, bien qu'il puisse y avoir certaines critiques de formuler, on devrait aussi assister sur ces côtés. Je vous dirais que de ce côté tout va très bien.



## [Texte]

I have one final question. Do you feel that we have proper liaison between the Manpower offices and the social services or the social workers of the provinces? Is this an ad hoc arrangement which is established by a Manpower manager and the person in charge of that particular area? Or do we influence, in any way, so as to have an arrangement whereby they can get their heads together with regard to Johnny Jones or somebody where there is a problem in social services but, through working together, Manpower might be able to assist. Maybe it is there; I do not know, but it is something that has occurred on several occasions. I wonder whether you could just give me a short explanation on that.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the Manpower Centres are directed to maintain contact with all those community agencies concerned with human resources. The implementation of this directive will, of course, vary from Manpower Centre to Manpower Centre. In some areas we have excellent relationships in which our office and the social agencies work almost as one.

We have, in some areas, what is called the two-way referral system. If we run across any clients who have special needs which we think can be met by the community agencies, there is immediate referral, and *vice versa*. There are regular meetings in which all of the problem cases are reviewed and the best courses of action are selected. This does not happen everywhere.

In some instances our offices have more difficulty in reaching the community agencies. However, this is certainly our objective. Where this is not happening is something which we hope to remedy.

**The Chairman:** Do you have any more questions, Mr. Pringle?

**Mr. Pringle:** No, thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If there are no more questions in the second round, we will move into the third round. I have these names: Mr. Orlikow, Mr. Marshall and Mr. Peters.

**Mr. Orlikow:** Mr. Chairman, I wonder whether Mr. Manion could tell us how many courses are offered by the Department through Manpower training courses, where a course takes more than the 52-week maximum which you permit for Manpower training grants.

**Mr. Manion:** We cannot, by law, buy any course which is longer than 52 weeks in duration.

**Mr. Orlikow:** You cannot pay for them, but there are courses.

**Mr. Manion:** There are two-year courses offered by the technology institutes. I am not able to give you the number of these.

## [Interprétation]

J'ai une dernière question à poser. Est-ce que vous pensez que nous assumerons une liaison convenable entre les centres de main-d'œuvre et les services sociaux ou les travailleurs sociaux de la province? Est-ce qu'il s'agit-là d'un accord particulier qui est établi entre le directeur de la main-d'œuvre et la personne qui s'occupe de cette région particulière? Ou est-ce que nous influençons, de quelque façon, les relations afin d'en arriver à un accord avec lequel on peut s'entendre en ce qui concerne le cas de telle personne par exemple lorsqu'il y a un problème social en cause mais que en travaillant de concert, le service social et le service de la main-d'œuvre peuvent se montrer en mesure d'apporter de l'aide. Peut-être que cette liaison existe, je n'en sais rien mais c'est quelque chose qui s'est produit en différentes occasions. Maintenant si vous pourriez nous fournir quelque courte explication à ce sujet?

**M. Manion:** Monsieur le président, les Centres de main-d'œuvre ont pour directive d'assurer le contact avec toutes ces organismes communautaires qui s'occupent des ressources humaines. Mais la mise en application de cette directive variera naturellement selon le Centre de main-d'œuvre en cause. Dans certaines régions, nous avons d'excellentes relations avec les agences sociales et nous travaillons en plein accord.

Dans certaines régions nous disposons de ce que nous appelons le système de référence à deux voies. Si nous rencontrons des clients dont les besoins sont spéciaux et que nous pensons que les organismes communautaires peuvent y répondre, nous les renvoyons immédiatement à ces organismes et *vice versa*. Il y a des séances régulières qui se tiennent au cours desquelles tous les cas difficiles sont étudiés et où au cours desquelles on décide des meilleures lignes de conduite à suivre. Ceci ne se produit pas partout.

Dans certains cas, nos bureaux ont des difficultés à se mettre en rapport avec des organismes communautaires. Toutefois, c'est très certainement là notre objectif. Lorsque ceci ne se produit pas nous espérons que nous trouverons un remède à la situation.

**Le président:** Est-ce que vous voulez poser d'autres questions, monsieur Pringle?

**M. Pringle:** Non, merci monsieur le président.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions pour cette deuxième série de question, alors nous allons passer à la troisième série de questions. J'ai sur ma liste les noms de M. Orlikow, M. Marshall et M. Peters.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, je me demande si M. Manion pourrait nous dire combien de cours sont offerts par le ministère par l'intermédiaire des cours de formation de la main-d'œuvre dans les cas où le cours prend plus de 52 semaines et dans les cas où vous fournissez des subventions de formation de main-d'œuvre.

**M. Manion:** Nous ne pouvons pas, légalement, acheter aucun cours qui dure plus de 52 semaines.

**M. Orlikow:** Vous ne pouvez pas payer pour ces cours, mais ils existent.

**M. Manion:** Il y a des cours d'une durée de deux ans qui sont offerts par les instituts de technologie. Je ne puis pas vous donner leur nombre.



## [Text]

From year to year, we buy approximately 10,000 to 15,000 different courses. However, I cannot give you a number of the longer courses which we do not buy.

**Mr. Orlikow:** Do you pay for any people who take these longer courses? Do you pay for the first part?

**Mr. Manion:** No, sir.

• 1645

**Mr. Orlikow:** Even though these courses may be courses in fields where there is a shortage of trained people and so on?

**Mr. Manion:** No, we do not buy training in these courses. At the time the legislation was introduced in Parliament in 1967, the Minister of the day explained that it was not the intent of the program to pick up the costs of these longer technology courses, most of which are extremely expensive. The average technology course costs about \$7,500 per year per person and to pick up two-year courses would mean an investment of about \$15,000 per person. It was felt that as a matter of priority the program should concentrate on meeting the shorter-run needs of the broader segment of the labour force.

In addition, when the program was brought in in 1967, the government announced its program of postsecondary school grants and it is through these grants that the courses in the technology institutes are largely subsidized. The cost of the course to the individual is only a fraction of the real cost of those courses.

**Mr. Orlikow:** Yes, but how are these courses any different from university courses which can be four or five, six, or eight years long? I presume your courses are needed or you would not offer them, although we could probably go into a considerable discussion about how useful some of your programs are, but if there is a need for these programs and people are taking them, why should not consideration be given to whether there should be grants?

I know that the legislation is written the way it is but after all the legislation is not part of the Ten Commandments. If we find on the basis of experience that it would be worthwhile to the country and to the people concerned to pay training grants for more than a year then we should do it. I just wonder how much you have looked at this question.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, it is an interesting concern that the honourable member is expressing. The fact remains that it is not a bottomless pit of funds available to the Department for retraining men. At this stage, at least, of the development of our human resources we find ourselves in a situation where if we were to give a man a training course for 104 weeks we might not give courses to another four men waiting on the list who could be retrained over a period of six months each. Therefore, at the present time we are giving precedence to those who can be retrained in a quicker way in order to make them productive.

## [Interpretation]

D'année en année, nous achetons approximativement 10,000 à 15,000 cours différents. Toutefois, je ne puis vous donner le nombre des cours d'une durée plus grande que nous n'achetons pas.

**M. Orlikow:** Est-ce que vous payez pour des personnes qui suivraient ces cours plus importants plus longs? Est-ce que vous payez pour la première partie de ces cours?

**M. Manion:** Non, monsieur.

**M. Orlikow:** Même si ces cours peuvent se donner dans des domaines où il existe une rareté de personnel formé, etc?

**M. Manion:** Non, nous n'achetons pas de cours de formation dans ces domaines. En 1967, lors de l'introduction au Parlement de cette mesure législative, le ministre expliqua que le programme ne désire pas à défrayer ces cours de technologie plus longs et qui sont pour la plupart extrêmement coûteux. Il en coûte environ 7,500 dollars par année pour donner à une personne un cours technique ordinaire, et, par temps, il en coûterait \$15,000 par personne pour donner ce même cours durant 2 ans. On a jugé bon d'accorder au cours de ce programme la priorité aux besoins immédiats manifestés par la majorité de l'effectif du travail.

En outre, lorsque ce programme fut introduit en 1967, le Gouvernement annonçait son programme de subventions aux écoles dites «post-secondaires» et c'est au moyen de ces subventions que se trouvent pour la plupart subventionnés les cours donnés dans ces instituts de technologie. En fait, il n'en coûte à l'étudiant qu'une fraction minime des frais réels de scolarité.

**M. Orlikow:** Oui, mais comment ces cours diffèrent-ils des cours universitaires qui peuvent durer 4, 5, 6 ou même 8 ans? Je présume que vos cours répondent à un besoin car, autrement, vous ne les offririez pas, bien que nous puissions sur ce point discuter assez longuement au sujet de l'utilité de certains de vos programmes, mais si ces cours sont utiles et que les gens s'y inscrivent, pourquoi ne pas étudier l'opportunité de les subventionner?

Je sais que le libellé de la Loi est ce qu'il est, mais après tout, la Loi ne fait pas partie des 10 commandements. Si l'expérience nous apprend qu'il serait avantageux pour le pays et pour les gens concernés de payer des subventions de formation pour plus d'une année, nous devrions le faire. Je me demande tout simplement jusqu'à quel point vous avez étudié cette question?

**M. Caccia:** Monsieur le président, l'honorable député nous fait part là d'une préoccupation fort intéressante. Mais il n'en demeure pas moins que le ministère ne dispose pas de fonds éliminés en vue du recyclage. A ce stade du développement de nos ressources humaines, la situation est telle que si nous donnions un cours de formation à une personne qui durerait 104 semaines, nous ne pourrions peut-être pas dispenser ces mêmes cours à 4 autres personnes dont les noms figurent sur la liste d'attente et qui pourraient être recyclées au cours d'une période de 6 mois chacun. Donc, pour le moment, nous accordons la priorité à ceux qui peuvent être recyclés le plus rapidement de façon à les rendre plus productifs.

## [Texte]

It could very well be that at a later phase in the development of this policy this problem of priorities may be a different one and that we will be able, in good conscience, to subsidize the training of a man for 104 weeks in the knowledge that in doing so we will not keep four times as many men waiting, men whose training should be much shorter. It is basically a question of choices.

**Mr. Orlikow:** Mr. Caccia I would ask you or Mr. Manion another question arising from your reply. Do you have any information on how many people, since the new Department and new programs were set up, have taken courses more than once? I do not have the statistical information, but I know for a fact that many people in many places take a course because there is no work. They take a course—but they do not make the decision, the Department makes the decision—for which there is no work when they finish and a very short time after they have finished they take another course: (a) because there is no work, and (b) because they get their training.

I am not being critical of that. I am suggesting that what the Parliamentary Secretary says just does not work. It makes just as much sense to pay a person for two years, if at the end of two years he is going to get a job which is useful, as it does to pay a person for periods of six months two or three times when there is no work when he finishes these courses.

**The Chairman:** Mr. Manion.

• 1650

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we do keep track of those trainees who take two or more courses. We regularly produce lists of those who, according to our records, have taken two or more courses, and we examine the cases to see whether this is a reflection of slipshod action on the part of our Manpower centres, or whether it may indicate that misleading information is given by the person.

In most instances the people who take more than two courses are those for whom more than two courses are necessary to complete their training plan. Those who take basic upgrading and then a skill course will almost by definition have two courses.

In some instances you have an adult who starts off at the functional illiteracy level. It may be necessary to give him one basic upgrading course, taking him to literacy level, at which time he wants to get out of the classroom and get back to work for a while with the understanding that the following year he might come back for a second round of upgrading, which will take him to grade 10 and then into a skill course. This man will get three courses.

In some parts of the country they have skill courses built on the modular system. This is true of agricultural training in Quebec, for example. They take an agricultural training course and they divide it into two-week modules, so instead of keeping somebody in training for 10 months, you can put him in training for a month a year, and one year you will give him two modules, one of crop rotation and farm records. The second year there are another two different modules. So over a period of

## [Interprétation]

Il se peut fort bien que plus tard ces priorités changent et que nous puissions, en toute conscience, subventionner la formation d'une personne durant 104 semaines, sachant très bien que ce faisant, nous n'obligerons pas à attendre 4 autres personnes dont la période de formation serait beaucoup plus brève. Il s'agit essentiellement ici de choisir.

**M. Orlikow:** Monsieur Caccia, je désirerais vous poser ou poser à M. Manion une autre question, qui découle de votre réponse. Depuis que le nouveau ministère a été établi et que le nouveau programme a été lancé, savez-vous combien de personnes se sont inscrites plus qu'une fois à ces cours? Je n'ai pas ces données statistiques, mais je sais pertinemment que plusieurs personnes en maints endroits s'inscrivent à un cours parce qu'il n'y a pas de travail. Ils suivent un cours—mais ils ne prennent pas la décision le ministère prend la décision—pour qu'ils ne débouchent sur aucun travail lorsqu'ils l'ont terminé et, peu après, ils s'inscrivent à un autre cours: a) parce qu'il n'y a pas de travail et b) parce qu'ils reçoivent leur formation.

Je ne veux pas critiquer ici. Je suggère tout simplement que ce que le Secrétaire parlementaire nous dit ne se produit pas en réalité. Il est tout aussi sensé de payer pour une personne pendant 2 ans si, à la fin de ce terme, il va obtenir un emploi utile, qu'il est de payer pour une personne pour des périodes de 6 mois, 2 ou 3 de suite, à la fin desquels il n'y a aucun emploi.

**Le président:** Monsieur Manion.

**M. Manion:** Monsieur le président, nous gardons en filière le nom des stagiaires qui suivent deux ou plusieurs cours. Nous établissons régulièrement des listes de ceux qui, selon nos dossiers, ont suivi deux ou plusieurs cours, et nous étudions les cas pour savoir s'il s'agit d'une négligence de nos centres de main-d'œuvre ou s'il s'agit de renseignements trompeurs que le stagiaire nous a donnés.

Dans la plupart des cas lorsque le stagiaire suit plus de deux cours, il doit le faire pour terminer son cours de perfectionnement. Ceux qui suivent un cours de base et un cours de nature technique suivront deux cours.

Dans quelques cas, il s'agit d'un adulte qui est presque illettré et il faut lui donner un cours de base et l'année suivante, après avoir travaillé quelque temps il revient se perfectionner et peut atteindre même le niveau de la dixième année et alors suivre un cours de nature technique. Cet homme suivra trois cours.

Dans quelques régions du pays, il se donne des cours d'après le système des modules. Ce système s'applique dans les cours de perfectionnement aux agriculteurs dans la province de Québec par exemple. Il se donne un cours de perfectionnement agricole et on les divise en module de deux semaines. Au lieu de garder un agriculteur en session de perfectionnement au cours d'une période de dix mois, on lui offre un cours de perfectionnement d'une durée d'un mois par année et au cours d'une année on lui présente deux modules, disons un cours sur la rotation des cultures et sur la comptabilité de la ferme. L'année



## [Text]

five years he will get the complete 10 modules of this training.

Our instruction to our field officers is that they are not to put adults in repeat courses. If an adult fails his course, he is generally not to be referred to train again, unless there was some very good reason for his failure, such as illness, accident, or disaster in the school.

We expect that the adult who has got training will make use of his training before he gets further training, or that the training is part of the training plan for him. There is no doubt that in the first or second year of the program, when we were undergoing a transition from the old scheme, there was a good deal of this sort of thing going on, because this had been the practice under the provincial scheme.

You had the same people coming back year after year after year for training, and it took a little while to put a stop to the bulk of it. But it is not in accordance with the policy and the directions in the hand of field staff.

We do have means to check up on it, to investigate the individual cases. We feel that they are few and far between.

**Mr. Orlikow:** I want to make it clear, Mr. Chairman, that I am not suggesting that there is anything improper in what people have done. I am saying to Mr. Manion that if a person takes a course in welding, for example, which has always been a popular course—and we happen to be now in a period of quite heavy unemployment—when he gets out, there may not be any work for welders, and after a relatively short period of time he may well decide that the best thing for him to do is to take another course.

If you have any statistics, I would be interested in how many people have taken—and if you want to take off the first year or two because you were in a transitional period, I am not that difficult to get along with—I would be interested in any figures you have on the number of people who have taken more than a course once, and for how long, because it does seem to me, Mr. Chairman—I say it to the Parliamentary Secretary—that some people who were much more competent in this field than I am have made repeated representations to the government and to the Minister, to the successive Ministers, that the one-year limit is a mistake, a waste.

Mr. Manion, I do not want to do it now, but I can do it at a subsequent meeting, a very impressive—at least impressive to me and everybody else in the field that I have talked to—a very impressive brief by the Frontier College people presented to the Senate committee on poverty, in which one of the major critiques they made of the department and the program—I should not say the department, because the legislation is passed by Parliament, so one cannot blame the department for it. But one of the major criticisms they made of the whole program was this one-year limitation.

• 1655

I am told by people who are knowledgeable that Frontier College has a record of successful operation at a very low cost which cannot be duplicated by any other organi-

## [Interpretation]

suivante, on lui donne deux autres cours différents, de telle façon qu'il pourra terminer un cours de perfectionnement de dix modules au cours d'une période de cinq années.

Nos fonctionnaires reçoivent l'ordre de ne pas permettre aux adultes de reprendre un cours. Si un adulte échoue, on ne lui permet pas de reprendre à moins qu'il y ait une très bonne explication à son échec, telle que la maladie, un accident, un désastre à l'école.

Nous espérons que l'adulte qui reçoit ces cours pourra en profiter avant d'en recevoir d'autres ou que les cours de perfectionnement qu'il reçoit fassent partie du projet entier. Il n'y a aucun doute qu'au cours de la première ou de la deuxième année du programme, alors qu'il y avait une période de transition, qu'il y eut beaucoup de ces erreurs car c'était pratique courante en vertu du programme provincial.

Les mêmes personnes revenaient année après année et ce fut difficile de faire un changement, mais cette façon d'agir n'est pas conforme au plan que les fonctionnaires appliquent actuellement.

Nous avons maintenant les moyens de vérifier chaque cas individuellement et nous croyons qu'il y en a très peu.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, je ne veux pas dire que les gens ont mal agi, mais je voulais dire M. Manion que si une personne suit un cours de soudure par exemple, un cours qui fut très populaire, et qu'a un moment donné les débouchés étant très rare dans ce métier, cette personne va décider après une certaine période de temps suivre un autre cours.

S'il y a des données statistiques à ce sujet, j'aimerais savoir combien de personnes ont suivi plus de cours et pendant combien de temps, quoique nous soyons dans une période de transition, car il me semble monsieur le président, et j'en ai parlé au secrétaire parlementaire, que plusieurs personnes qui sont plus compétentes que moi dans ce domaine, ont formulé à plusieurs reprises des plaintes au gouvernement et au ministre, que la période limite d'une année est une erreur et un gaspillage.

Monsieur Manion, je ne voudrais pas parler de ce sujet dès maintenant, mais bien au cours d'une prochaine réunion, de l'excellent mémoire qu'ont présenté les dirigeants du collège Frontier au comité du Sénat sur la pauvreté dans lequel les critiques principales qu'ils ont formulées à l'endroit du ministère et du programme, je ne devrais pas dire le ministère, car la loi est adoptée par le Parlement de telle façon que personne ne peut blâmer le ministre, mais l'une des principales critiques qu'ils ont formulé était que tout le programme se limitait à une année.

Des gens qui s'y connaissent me disent que le collège Frontier a atteint à coût modique des succès qu'aucune autre organisation semblable au Canada ne peut égaler et



## [Texte]

zation in Canada and I do not think their criticism along this line can simply be brushed aside. Not last year but the year before, I think, the former Minister promised that he would give some very serious consideration to the submission made by Frontier College and I am wondering if the department or the Minister has done this or if it was simply ignored and brushed aside.

**Mr. Caccia:** The Minister certainly has not brushed aside the use of Frontier College. He has even spoken at length to its representatives and, I believe, decided to increase the grant to that organization.

**Mr. Orlikow:** Whether their grant is increased or not—and I am glad to hear that their grant is increased—has nothing to do with . . .

**Mr. Caccia:** But it has, in reply to the question of brushing aside, which implies some kind of disregard about which there is no proof. On the contrary . . .

**Mr. Orlikow:** I give the Minister and the department credit for the fact that the grant is increased for programs which they carry out but that really has nothing to do with the question and the criticism which they raised about the serious and adverse effect of this one-year limit as a policy matter. I am asking whether the Minister and the department have given consideration to the question of meeting the criticism or not.

**Mr. Caccia:** The Minister has replied to this question several times in the House, Mr. Chairman, and it seems we are going over the same field many times.

**The Chairman:** Maybe Mr. Manion would like to say something.

**Mr. Manion:** On the specific question, Mr. Chairman, of the Frontier College brief to the Senate Committee on Poverty, the Minister has discussed with the Frontier College people the problem that they are trying to solve. They are concerned about the extent to which the training program can meet the need of workers in outlying areas, particularly Canadians of Indian or Eskimo origin. We are concerned with this, too.

We are not satisfied that extending the duration of training, in itself, is going to meet this need. Our experience with people of very low educational levels, particularly people with social or cultural problems as well, is that as the training period lengthens, their capacity to retain it lessens and we have extremely high dropout rates. We feel in these areas that it is better to try to develop an improved kind of training for them, perhaps training which consists of shorter doses taken every year in the off-season, which, tied together in several pieces, would make a complete program.

There has been a great deal of experimentation done in the training of native people by the NewStart corporations which were originally founded under our department and are now part of the Department of Regional Economic Expansion. The NewStart corporations in Alberta and Saskatchewan, in particular, have done a great deal with the people that Frontier College is concerned about. The corporation in Saskatchewan is developing methods to enable the needs of these people to be met in very short periods of time, with virtually no dropouts and with apparently considerable satisfaction on

## [Interprétation]

je ne crois pas que ses critiques puissent simplement être écartées. L'ancien ministre a promis non pas l'an dernier mais l'année précédente, sauf erreur, qu'il étudierait sérieusement la demande du collège Frontier et je me demande si le ministère—ou le ministre—a tenu cette promesse ou si on a simplement ignoré toute l'affaire.

**M. Caccia:** Le ministre n'a certainement pas écarté l'utilisation du collège Frontier. Il a même parlé longuement à ses représentants et, je crois, a décidé d'augmenter l'octroi qui leur est accordé.

**M. Orlikow:** Que l'octroi soit augmenté ou pas—je suis heureux d'apprendre qu'il a augmenté—n'a rien à voir à . . .

**M. Caccia:** On a parlé d'écarter le collège, ce qui laisse entendre un mépris qui n'est pas prouvé. Au contraire . . .

**M. Orlikow:** Je reconnais au ministre et au ministère le crédit d'avoir augmenté les octrois pour les programmes mis en œuvre. Mais il n'y a aucun rapport avec la question et la critique au sujet des effets graves et nocifs que cette limite d'un an peut avoir. Je demande si le ministre et le ministère ont décidé ou pas de tenir compte de la critique.

**M. Caccia:** Le ministre a souvent répondu à cette question à la Chambre, monsieur le président et apparemment nous répétons la même rengaine.

**Le président:** M. Manion aurait peut-être quelque chose à dire.

**M. Manion:** Au sujet du mémoire du collège Frontier au comité sénatorial sur la pauvreté, le ministre a discuté avec le collège le problème qu'on cherche à résoudre. Le collège se préoccupe de la mesure dans laquelle le programme de formation répond aux besoins des travailleurs dans les régions éloignées, particulièrement des Canadiens d'origine indienne ou esquimaude. Nous aussi, nous nous en préoccupons.

Nous ne sommes pas convaincus que prolonger la période de formation réponde en soi aux besoins. D'après notre expérience, les gens de très faible éducation surtout les gens qui ont des problèmes sociaux ou culturels, nous enseignent quand la période d'entraînement se prolonge, la capacité de retenir l'enseignement diminue. Le taux de ceux qui renoncent est extrêmement élevé. Dans ces régions, nous croyons qu'il vaut mieux d'améliorer la formation notamment en la donnant à plus petites doses chaque année dans la saison morte et les éléments réunis forment un programme complet.

Nous avons essayé bien des choses dans la formation des Indigènes grâce au programme de relance qui était à l'origine de notre compétence et qui fait maintenant partie du ministère de l'Expansion économique régionale. Le programme de relance en Alberta et en Saskatchewan surtout a fait beaucoup pour les gens qui intéressent le Frontier collège. En Saskatchewan, le programme met au point des méthodes qui permettent de répondre aux besoins de ces gens en quête de temps sans abandon apparent et à la très grande satisfaction des élèves. Le rapport de la province d'Alberta ne nous est pas parvenu

[Text]

the part of the trainees. Alberta NewStart has not reported yet but it is working in the same field.

We do not feel that the answer is going to be the extending of the duration of training. That will only increase the number of people who emerge from the program unhappy or unsuccessful.

**The Chairman:** Mr. Orlikow, I am sorry but we are way over time and I have Mr. Marshall next on my list. If you care to question again later, you will be free to do so.

Mr. Marshall.

**Mr. Marshall:** I apologize, Mr. Chairman, for taking a third round but I will be very short.

I was interested in the statement Mr. Manion made about the fact that the Manpower people could enter into an agreement with a private employer if the project he was carrying out was a worthwhile one.

**Mr. Manion:** Yes, sir.

**Mr. Marshall:** Can I quote an example? A businessman who, for the last 10 years, has been taking in students for summer employment to teach them the retail trade and general merchandising. Would this be a justifiable request from such a businessman?

• 1700

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we would be happy to look at the request from the businessman. We have pamphlets describing our trade and industry program which we would be happy to send you if you like.

**Mr. Marshall:** All right. Is the building of vocational schools your responsibility on a cost-sharing basis with the province?

**Mr. Manion:** The Department of Manpower and Immigration provides financial assistance to the provinces.

**Mr. Marshall:** When a province decides to build X number of schools, do you have any say? Do they just submit X number of dollars when they want to put a school in a certain location? Do you look at the location for a realistic approach to where it should be to serve the greatest number?

**Mr. Manion:** Under the capital assistance program, which was part of the vocational training program and which is now being phased out, the federal government reviewed project submissions from the provinces but only to determine that the requirements of the law were met. There was no authority on the part of the federal government to participate in the decision as to site, size or general configuration of the institute. At the present time, the Department of Regional Economic Expansion is helping with the construction of occupational facilities in some parts of Canada. These are being sited in accordance with the need. They are being located in places where there is a forecast occupational training need.

[Interpretation]

encore mais on y travaille dans le même sens.

Nous ne croyons pas que la solution consiste à prolonger la formation. Ce serait simplement augmenter le nombre de ceux qui sortent malheureux de la formation ou qui ne réussissent pas.

**Le président:** Monsieur Orlikow, je regrette mais nous dépassons le temps dont nous disposons et M. Marshall est le prochain sur ma liste. Libre à vous de poser d'autres questions plus tard.

Monsieur Marshall.

**M. Marshall:** Je regrette monsieur le président de revenir pour une troisième fois, mais je serai bref.

Ce que M. Manion a dit au sujet du personnel de la main-d'œuvre qui pouvait signer un accord avec un employeur du secteur privé si son projet est valable m'intéresse beaucoup.

**M. Manion:** Oui monsieur.

**M. Marshall:** Puis-je donner un exemple? Un homme d'affaires qui depuis dix ans accueille des étudiants pendant l'été pour leur enseigner le commerce du détail et la commercialisation en général. Est-ce là un motif valable pour un homme d'affaires?

**M. Manion:** Monsieur le président, nous serions heureux d'étudier la demande d'un homme d'affaires. Nous avons des dépliants où sont décrits notre commerce et notre programme industriel et que nous serons heureux de vous faire parvenir si vous le désirez.

**M. Marshall:** Fort bien. Lorsque vous établissez des écoles professionnelles, le faites-vous à frais partagés avec la province?

**M. Manion:** Le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration accordent une aide financière aux provinces.

**M. Marshall:** Lorsqu'une province décide de construire un certain nombre d'écoles, avez-vous votre mot à dire? Ou s'en tient-elle à soumettre un budget d'un certain nombre de dollars lorsqu'elle décide d'établir une école dans une région donnée? L'emplacement de cette école est-il étudié du point de vue fonctionnel c'est-à-dire de façon à desservir le plus grand nombre possible?

**M. Manion:** En vertu du programme d'aide financière qui faisait partie du programme de formation professionnelle et qu'on est en train de supprimer progressivement, le gouvernement fédéral étudiait les projets présentés par les provinces mais seulement en vue d'établir si les conditions de la loi étaient respectées. Il n'y avait de la part du gouvernement fédéral aucune disposition qui lui permette de participer à la décision quant à l'emplacement à l'importance ou à la disposition générale de l'institut. En ce moment, le ministère de l'Expansion économique régionale aide à la construction d'établissements de formation dans quelques régions du Canada. Elles sont établies en des lieux qui sont le plus propres à répondre aux besoins, c'est-à-dire dans des endroits où on prévoit qu'il y aura besoin de cours de formation.



## [Texte]

**Mr. Marshall:** Before the program is phased out, does the province say to you, "We are building a school. It is going to cost \$100 million; give us \$50 million", without your looking at where it is and the cost of the land?

**Mr. Manion:** The land costs are not included. All we include is what is put on the land.

**Mr. Marshall:** What about location as to serving numbers of people?

**Mr. Manion:** There is no provision in the present program for that.

**Mr. Marshall:** What about construction costs varying from province to province?

**Mr. Manion:** Under the capital assistance program, each province has a specified entitlement. There are only so many dollars that it can draw from the program. If the province chooses to build more expensive facilities, it will simply use up its entitlement earlier.

**Mr. Marshall:** One province is going to build 13 in the next few years.

One other question, Mr. Chairman, with regard to promotions in the various provinces, and I refer to second language training. Has your department laid down a policy in this regard? There seems to be some concern that those in areas without the benefit of second language training will be denied promotion due to the fact that the requirement might be to have a second language.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I am happy to say that is not one of our responsibilities. We do provide language training to migrants.

**Mr. Marshall:** No, I am referring to your staffs.

**Mr. Manion:** No, but it is not any responsibility of the Department of Manpower and Immigration. Our language training program is for migrants who need English or French in order to get work, and we will only provide the training when there is a clearly identified employment barrier. Last year we trained about 15,000 immigrants in one of our two official languages. This is the nature of our language training program.

**Mr. Marshall:** For example, if the manager of the Manpower Centre in St. John's, Newfoundland, is considered for a promotion or enters one of your contests to take over a job through seniority in Ottawa and it requires a second language, will he be denied that?

**Mr. Manion:** This is a matter of the public service language policy. Normally in our competitions the key question is whether the job demands one language or other from the beginning. If we have a job of receptionist in an English-speaking area, obviously the girl has to speak English from the first day.

## [Interprétation]

**M. Marshall:** Avant que ce programme ne soit complètement supprimé, la province vous dit-elle: «Nous construisons une école. Elle va nous coûter 100 millions; donnez-nous 50 millions de dollars»; sans que vous voyez un peu où cet endroit se trouve et ce qu'en coûte le terrain?

**M. Manion:** Le prix du terrain n'est pas compris. Nous ne nous arrêtons qu'à ce qu'on y construit.

**M. Marshall:** Mais que dire de l'emplacement par rapport au nombre de personnes desservies?

**M. Manion:** Il n'y a pas dans le programme actuel de dispositions à cet égard.

**M. Marshall:** Que dire du prix de la construction qui varie d'une province à l'autre?

**M. Manion:** En vertu du programme d'aide financier, chaque province a droit à une subvention déterminée. Elle ne peut retirer qu'une certaine somme en vertu du programme. Si la province préfère construire un établissement plus coûteux, elle épuisera ainsi plutôt son allocation.

**M. Marshall:** Il y a une province qui va en construire 13 au cours des quelques prochaines années.

Autre question, monsieur le président, qui se rapporte à l'avancement dans les différentes provinces, et j'entends ici la formation dans une seconde langue. Votre ministère a-t-il arrêté une politique à cet égard? Dans les régions qui ne profitent pas d'une formation dans une langue seconde, on semble s'inquiéter de ce que on ne recevra pas d'avancement vue que le règlement portera peut-être qu'il faille avoir une seconde langue.

**M. Manion:** Monsieur le président, je suis heureux de vous dire que cette question échappe à notre compétence. Nous ne protégeons pas aux immigrants une formation linguistique.

**M. Marshall:** Non, j'entends votre personnel.

**M. Manion:** Non, cette question ne relève pas de la compétence du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Notre programme de formation linguistique est à l'intention des immigrants qui ont besoin de connaître le français ou l'anglais pour obtenir un emploi et nous ne protégeons cet enseignement que lorsqu'il sera nettement établi qu'il existe en ce sens une difficulté d'obtenir un emploi. L'an passé, nous avons informé environ 15,000 immigrants dans l'une de nos deux langues officielles. Voilà la nature de notre programme de formation linguistique.

**M. Marshall:** Par exemple, si le directeur du Centre de Main-d'œuvre de St-Jean, à Terre-Neuve, est proposé pour recevoir de l'avancement ou s'il s'inscrit à un concours pour obtenir un emploi par l'intermédiaire de l'ancienneté à Ottawa et qu'il lui faut une seconde langue, va-t-on lui refuser cet enseignement?

**M. Manion:** C'est là une question qui relève de la politique linguistique de la Fonction Publique. Normalement, dans nos compétitions, la question clef est de savoir s'il est nécessaire de posséder une langue ou l'autre pour obtenir l'emploi. Si nous avons un poste de réceptionniste dans une région anglophone, il est évident



[Text]

On the other hand, it may be that in a promotion it would be useful for the individual to agree to undergo language training sometime during his career. In this instance, we ask him if he is prepared to undergo language training.

The Assistant Deputy Minister, Administration, might have some more information on this policy.

**Mr. Kaiser:** Mr. Chairman, the department follows the general policy set down for the public service with respect to language requirements in all of its jobs. It would be the same as any other department in this respect. You would have to use specific examples such as Mr. Manion has outlined to indicate what the effect of the application and the regulation would be. This is a general regulation. This has been announced several times by Mr. Drury and also by Mr. Carson.

**Mr. Marshall:** Yes. I will pass now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Peters.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, I am not satisfied. Maybe the department cannot satisfy me because I agree that the Treasury Board decides what these estimates are. However, for anybody who does not really know much about what happens in the department, the information we are being given does not really, give us an opportunity to ascertain whether or not we are satisfied with what the department is doing.

Some of the members may agree that they will pass it anyway. I just wonder whether they know what they are passing. I am sure I do not.

I am prepared to admit that I only hear about the bad cases. However, my guess is that Manpower is not successful in 50 per cent of the cases in the retraining program. By being successful, Mr. Chairman, I mean that it leads to employment at a higher rate than they would have otherwise anticipated.

I have had considerable difficulty where Manpower will say, "Well, the guy is getting enough money now, he has a fairly good job; why should he upgrade his education?" It is not really his choice. It is whether or not Manpower will allow him to upgrade it.

I can think of a crane operator who wanted to be a high pressure welder. After a lot of fighting, we got him into a course and he is a high pressure welder now. However, he was making a fairly good rate and so they said: that is the criteria.

Other people are going into it just because they get the money out of it, I grant you that. However, I would like to know what the results are. I would like the department to give us a breakdown of regions and maybe even schools.

I also disagree that Program 5 was a bought program. I disagree with that. We, as a federal government, under Program 5, were going into the educational system to the extent that we have damn near taken over the technical education in Canada. I do not think it was a bad idea because we are responsible for the employment in

[Interpretation]

que la demoiselle doit parler l'anglais à compter du premier jour.

• 1705

D'autre part, il se peut que dans une promotion, il serait peut-être utile au particulier de consentir à suivre une formation linguistique quelque part durant sa carrière. A cet égard, je lui demande s'il serait prêt à suivre un cours de langue.

Le sous-ministre adjoint, administration, aura peut-être des renseignements à ce sujet.

**M. Kaiser:** Monsieur le président, le ministère suit la politique générale établie pour la Fonction publique à l'égard des besoins linguistiques pour tous ces postes. Il serait de même que tout autre ministère à cet égard. Vous devriez utiliser des exemples définitifs, tel que M. Manion l'a souligné pour indiquer les effets de l'application du règlement. C'est un règlement général. Ceci a été annoncé plusieurs fois par M. Drury et aussi par M. Carson.

**M. Marshall:** Oui. Je cède la parole maintenant, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Peters.

**M. Peters:** Monsieur le président, je ne suis pas satisfait. Le ministère ne peut peut-être pas me satisfaire parce que je suis d'accord que le Conseil du Trésor décide de ce que seront ces prévisions budgétaires. Toutefois, pour quelqu'un qui ne connaît pas vraiment ce qui se passe au ministère, les renseignements qu'on nous donne ne nous accordent pas réellement l'occasion de découvrir si oui ou non nous sommes satisfaits de ce que le ministère fait.

Certains des députés peuvent être d'accord qu'ils l'adopteront quoi qu'il en soit. Je me demande cependant s'ils savent ce qu'ils adoptent. Je suis sûr qu'ils ne le savent pas.

Je suis prêt à admettre que je n'entends parler que des mauvais cas. Toutefois, je suppose que la main-d'œuvre ne réussit pas dans 50 p. 100 des cas dans ces programmes de recyclage. Quand je dis réussir, monsieur le président, je veux dire que ceci amène de l'emploi à un taux plus élevé qu'il ne l'aurait été autrement.

J'ai eu beaucoup de difficulté pour la main-d'œuvre. «Eh bien, cet homme reçoit assez d'argent maintenant il a une assez bonne position; pourquoi augmenter son savoir?» Il n'a réellement pas de choix, il s'agit de savoir si la main-d'œuvre lui permettra d'améliorer son sort.

Je pense à un opérateur de grue mécanique qui voulait devenir un soudeur à haute pression. Après beaucoup de disputes, nous lui avons obtenu un cours et il est maintenant un soudeur à haute pression. Toutefois, il gagnait un assez bon salaire et ils ont alors dit: C'est là le critère.

D'autres personnes prennent ces cours pour la seule raison qu'ils en retirent de l'argent, je l'admets. Toutefois j'aimerais savoir quels en sont les résultats. J'aimerais que le ministère nous donne une répartition des régions et peut-être même des écoles.

Je ne suis aussi pas d'accord que le programme cinq était un programme acheté. Je suis en désaccord avec cette opinion. Nous, en tant que gouvernement fédéral,

## [Texte]

Canada. Therefore, I am of the opinion, that this is not exactly what has happened. Now we just take whatever the provinces can give us in a given field, be it good or bad.

I can think of some cases where a teacher was no good. The teacher quit two or three weeks before the end of the course and the course was over. The fellows did not graduate because they did not finish the course because the teacher left. This happened at Elliot Lake.

I mentioned another case this morning where a fellow's wife ran away. He had to go home and look after the kids. He could not get another course and he could not go back although he was getting high marks in the course. Yet, on the other hand, I know from my son's experience who, with grade 8, 9 or 10 high school education, I suppose would have been entitled to expect an income of \$3,000 but because of the retraining program he got himself into about the \$5,000 category. Later he got a job paying a little over \$10,000. This, I think, was really what we set the course up for. Out of the \$10,000 that he makes over the \$3,000 he is going to pay enough in income tax to pay that course off right away. It is not going to be very long and, hopefully, he is going to work for another 30 years at that extra \$7,000. This is really what it was all about.

Another thing that bothers me that you have not mentioned is the three-year period. Whatever kook got that idea, I do not know, but we are now saddled with a program that says that a fellow coming out of school has to be on the job market for three years. Yet, from my own experience, it is logical that if a person is out of work for a period of six or eight months and he goes around and looks at all the jobs and tries a number of jobs and cannot get anything, he probably makes a quick decision that school was not such a bad place after all and maybe he should have stayed there.

Program 5 allowed him to go back to school. In fact, in my area, where there is a low wage structure, I substituted Program 5 for a high school program and we had dozens of people going back to the same high school and taking the rest of high school under unemployment insurance, which was satisfactory because they graduated. They had to graduate or they were kicked out again.

It seems to me from the cases that come to my attention that what the officials are saying is not borne out and I would like to see some figures and a breakdown. I am sure the members in the various provinces would like to see this breakdown to see what it has done. This is really our major attempt to overcome this serious under-training that we have in Canada, and we are not that high in the world in the technical training field. I read a report the other day that indicated we are quite a piece down the scale and this is our major thrust in that field.

## [Interprétation]

au terme du programme 5, nous introduisions dans un système d'éducation jusqu'au point où nous avions pratiquement accaparé toute l'éducation technique au Canada. Je ne crois pas que c'était une mauvaise idée parce que nous sommes responsables pour l'emploi au Canada. Donc, je crois que ce n'est pas exactement ce qui était. Maintenant, nous apprenons que ce que les provinces peuvent nous donner dans un certain domaine, que ce domaine soit bon ou non.

Je puis penser à certains cas où un professeur ne valait rien. Ce professeur a résigné deux ou trois semaines avant la fin du cours et le cours était fini. Les gens n'ont pas obtenu leurs diplômes parce qu'ils n'ont pas fini le cours parce que le professeur a quitté son poste. Ceci est arrivé à Elliot Lake.

J'ai mentionné un autre cas ce matin où la femme d'une personne l'a quittée. Il a dû retourner à la maison et s'occuper des enfants. Il n'a pas pu obtenir un autre cours et il ne pouvait pas y retourner bien que ces points dans le cours étaient élevés. Toutefois, d'autre part je sais d'après l'expérience de mon garçon qui ayant complété sa huitième, neuvième ou dixième à l'école secondaire je suppose aurait pu s'attendre à un revenu de 3,000 dollars mais à cause des programmes de recyclage il s'est trouvé un poste aux alentours de 5,000 dollars. Plus tard il a obtenu un poste où il gagne un peu plus de 10,000 dollars. Ceci je crois était réellement le but du cours. Du 10,000 dollars qu'il gagne au-dessus du 3,000 dollars il paiera assez d'impôt sur le revenu pour payer immédiatement les frais du cours. Il ne sera pas long avant que et je l'espère il n'y aura plus de guerre de 30 ans encore à ce salaire supplémentaire de 7,000 dollars. C'est ce dont il s'agit réellement.

Une autre chose qui m'inquiète que vous n'avez pas mentionné est la période de trois ans. Quel fou a eu cette idée; je ne sais pas, mais nous avons maintenant en main un programme qu'une personne à sa sortie de l'école doit être membre du marché du travail pendant trois ans. Eh bien, selon mon expérience, il est logique que si une personne ne travaille pas pour une période de 6 ou 8 mois et examine si elle a toutes les positions et essaie un nombre de positions et ne peut rien trouver, il peut probablement prendre une décision rapide que l'école n'était pas une si mauvaise place après tout et peut-être qu'il devrait y retourner.

• 1710

Le programme 5 lui a permis de retourner aux études. Dans ma région, où les salaires sont peu élevés, j'ai remplacé le programme 5 par un programme d'études secondaires; des dizaines de personnes ont décidé de suivre ces cours et de terminer leurs études secondaires à l'aide de l'assurance chômage; les résultats ont été bons; en effet, la plupart ont reçu leur diplôme. On se devait de réussir les examens ou alors on se voyait renvoyé.

D'après les cas que je connais, il me semble que ce que les fonctionnaires disent n'est pas confirmé et j'aimerais voir des chiffres à ce sujet. Je suis convaincu que les députés de diverses provinces seraient intéressés à connaître les résultats et voir ce qu'il en est. L'un de nos principaux soucis est de parer au manque de formation qui existe au Canada. Le rang que nous occupons au point de vue formation technique n'est pas très enviable. J'ai lu un rapport à ce sujet et il n'était pas très encourageant.



[Text]

We are spending \$5 billion on it—unless you want to correct that—but in rough figures it is very close to \$5 billion in this field, and I would think the members should be entitled to know what success it is having and how it works in terms of employment.

Many of the people come to me and say, "I have taken the course and I passed it with high marks but I cannot get a job." Therefore, if we have counselled them into a field of training that has not been successful it seems to me that we—not they, because they passed the course with good marks—must have made a mistake in channelling them into that field. I find at Elliot Lake that if there is not anybody in the plumbing field that is the course everybody is directed to, and the Manpower Centres all get lists of how many people are needed in what courses and that is how you make the decision in some cases, and that is not really the occupation that person is best qualified for.

I do not know, perhaps it is the same as a lot of other departments but it seems to me that we should have that information.

**The Chairman:** We will allow Mr. Manion or Mr. Caccia to answer.

**Mr. Caccia:** Perhaps to reply in detail to the request of Mr. Peters for an evaluation of the performance so far under the CMTP, I understand that Mr. Upex has some facts related to the survey. He was doing an assessment.

As to the three-year clause, Mr. Chairman, when the Adult Occupational Training Act was passed by Parliament Mr. Peters voted against it and he was on the side of the angels.

**Mr. Peters:** I probably voted for it.

**Mr. Caccia:** If he voted for it, then he must have been making a speech to himself. Perhaps Mr. Upex can give us the facts.

**Mr. F. D. Upex (Chief, Program, Development and Evaluation Division):** Mr. Chairman, the department may have been remiss in some respects in not publishing in as much volume and detail as would perhaps have been desirable all of the mass of statistical data that we have been trying to put together in respect of the Canada Manpower Training Program. However, I do have a few figures with me and I would like to refer to a few of them in answer to some of Mr. Peters' points.

He mentioned that one often sees the difficult cases, and certainly there are quite a number of them. We do get a heavy volume of correspondence arising out of this program and I would just like to mention first as one general statistic that it seems to run about four to one in favour of a very satisfying experience, but of course that is a rough and not very statistical statistic, which I think is revealing.

• 1715

More specifically and more statistically, the department does survey all the clients who take a skill training course. It has been doing this for two years. It has asked each of them to answer questions which would enable them to give us an assessment, a subjective assessment of

[Interpretation]

geant. Nous dépensons environ 5 milliards de dollars dans ce domaine et je crois que les députés ont le droit de savoir quel genre de succès ce programme a en terme d'emploi.

Beaucoup de gens me disent: «J'ai suivi le cours, j'ai réussi, j'ai même très bien réussi, mais je ne peux trouver de travail.» Si nous leur avons conseillé de se perfectionner dans un domaine et qu'ils ne peuvent trouver de travail, je crois que nous avons fait erreur en les dirigeant dans ce sens. Si il n'y a pas de plombier au lac Elliott, on suggère à tout le monde de suivre ce cours; les centres de Main-d'œuvre reçoivent des listes précisant le nombre de personnes nécessaires pour répondre à telles exigences et c'est ainsi que les décisions se prennent dans la plupart des cas même si la personne n'est pas véritablement qualifiée pour ce genre d'occupation.

Le même genre de situation se retrouve peut-être dans d'autres ministères; cependant il me semble que nous devrions avoir ces renseignements.

**Le président:** Je demanderais à M. Manion ou M. Caccia de répondre.

**M. Caccia:** M. Upex qui a pris connaissance de l'étude qui a été faite au sujet du programme canadien de formation de la Main-d'œuvre pourrait peut-être vous répondre en détail.

Pour ce qui est de l'idée de trois ans, monsieur le président, quand la loi sur la formation professionnelle des adultes a été adoptée, M. Peters a voté contre et il était du côté des anges.

**M. Peters:** J'ai probablement voté en faveur.

**M. Caccia:** S'il a voté en faveur, il s'est probablement fait un discours à lui-même. M. Upex pourrait peut-être nous faire connaître les faits.

**M. F. D. Upex (Chef de la division de l'Établissement et de l'évaluation des programmes):** Monsieur le président, le ministère a peut-être eu tard de ne pas publier en plus grand nombre toutes les données statistiques que nous avons tenté de réunir quant au programme canadien de formation de la main-d'œuvre. Toutefois, j'ai ici quelques chiffres et j'aimerais en mentionner quelques-uns pour répondre à M. Peters.

Il a dit que l'on est souvent porté à avoir les cas difficiles et il y en a certainement plusieurs. Nous recevons beaucoup de lettres au sujet de ce programme et j'aimerais dire tout d'abord qu'en général on semble être en faveur de cette expérience.

Plus spécifiquement et en établissant des statistiques, le ministère fait un relevé de tous ceux qui suivent un cours de formation professionnelle, il y a deux ans qu'il le fait. Qu'il aille demander à chacun d'eux de répondre aux questions qui leur permettrait de nous donner une



## [Texte]

the worth of their training to them, of the quality of training itself, in their opinion, of how it has helped them in their job. We also asked them certain objective questions which we designed to get at the way in which the training may have met or not met the objectives in the legislation, which incidentally are stated very simply as occupational training which will increase the earnings or employment of the candidate.

I can give a quick sketch of some of the results from this follow-up based on over 100,000 questionnaires. We have asked first of all for an independent statement from trainees—how many passed their course—and 95 per cent passed the course.

**Mr. Peters:** All those who have attended?

**Mr. Upex:** Right.

**Mr. Orlikow:** You say you asked the trainees to tell you how many passed the course.

**Mr. Upex:** This question is in as a check on the administrative records, Mr. Orlikow.

**Mr. Orlikow:** I would hope so. That would be a hell of a way to keep records, to ask the trainees whether they passed the course.

**Mr. Upex:** In any event the trainees who responded to the survey are generally disposed to think that the training in terms of its general quality is quite good. Ninety-six per cent say it is at least fairly good, and well over 50 per cent were prepared to offer the opinion that it is very good.

Less than 2 per cent are prepared to state that they would have liked to take another course, although a number do say that they were indifferent as to the course they took and some other one.

Courses are given in over 200 different occupation areas. Mr. Manion mentioned earlier that some 15,000 different individual purchases per year take place. These can generally be grouped into about 200 occupational areas.

In terms of employment, we have in the most recent results tabulated—the persons employed after having taken skill courses were approximately 80 per cent, three to four months after the course was over. Fifteen per cent were looking for work at that time, although not all had had no work in between the conclusion of the course and the time of the survey, and 1½ per cent of the skill course survey respondents were in a further skill course. Less than 1 per cent had gone back to the regular school system after having been exposed to training. It was 3 per cent in the labour force at that time.

Of the group who were employed, close to 60 per cent reported that they were in employment directly related with their course or their occupational goal. But 13 per cent were in courses fairly closely related, and another 30 per cent, of whom half had had increases in earnings which exceeded the average rate of increase in the consumer price index, were about 30 per cent of those who were employed at the time of the survey.

## [Interprétation]

évaluation, une évaluation subjective de la valeur de leur formation, de la qualité de celle-ci à leur avis, et dans quelle mesure elle aura été un secours dans leur emploi. Nous leur avons également posé certaines questions objectives conçues de façon à déterminer dans quelle mesure la formation satisfait ou pas les objectifs de la loi, qui à-propos sont stipulés simplement comme étant la formation professionnelle qui augmentera les gains ou les possibilités d'emploi du candidat.

Je peux donner une rapide esquisse de certains des résultats de ce contrôle basés sur plus de 100,000 questionnaires. Tout d'abord, nous avons demandé à ceux qui ont suivi le cours de donner une réponse séparée, à savoir combien d'entre eux ont suivi le cours avec succès et 95 p. 100 d'entre eux ont réussi.

**M. Peters:** Tous ceux qui ont assisté aux cours?

**M. Upex:** C'est exact.

**M. Orlikow:** Vous dites que vous avez demandé à ceux qui ont suivi le cours de vous dire combien d'entre eux ont réussi.

**M. Upex:** Cette question figure comme vérification aux dossiers administratifs, monsieur Orlikow.

**M. Orlikow:** Je l'espère. Ce serait une façon bizarre de tenir des dossiers que demander à ceux qui ont suivi le cours s'ils ont eu du succès.

**M. Upex:** En tous cas les stagiaires qui ont répondu aux questions sont généralement portés à penser que la formation est généralement très bonne. 96 p. 100 disent qu'elle est au moins assez bonne, et plus de 50 p. 100 étaient portés à dire qu'elle était très bonne.

Moins de 2 p. 100 sont portés à dire qu'ils auraient préféré suivre un autre cours, bien qu'un certain nombre déclare n'avoir aucune préférence particulière.

Des cours sont donnés dans plus de 200 domaines professionnels différents. M. Manion a mentionné précédemment que 15,000 qualifications différentes sont offertes chaque année. Elles peuvent être généralement groupées dans environ 200 domaines professionnels.

Un terme d'emploi, dans les résultats les plus récents, nous avons établi que le nombre de personnes ayant obtenu un emploi après avoir suivi ces cours professionnels était approximativement de 80 p. 100, trois ou quatre mois après la fin du cours. 15 p. 100 d'entre eux étaient à la recherche de travail à ce moment-là, bien qu'ils n'avaient pas tous été en chômage durant la période s'étendant entre la fin du cours et le moment où le relevé a été effectué, 1 p. 100 de ceux qui ont répondu aux questions suivaient un autre cours de formation. Moins de 1 p. 100 d'entre eux avaient recommencé à suivre les cours scolaires après avoir suivi les cours de formation. A ce moment-là, il s'agissait de 3 p. 100 de la population active.

Parmi ceux qui avaient un emploi, près de 60 p. 100 d'entre eux ont déclaré qu'ils occupaient un emploi ayant un rapport direct avec leurs cours ou leur objectif professionnel. Mais 13 p. 100 suivaient des cours ayant un rapport assez étroit avec leur emploi et un autre groupe de 30 p. 100 dont la moitié avaient reçu des augmentations de salaire qui dépassaient le taux moyen d'augmen-

**[Text]**

These are just some sketchy figures which I had with me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There may be a chance to have these figures later on but not right now. Are you satisfied, Mr. Peters?

• 1720

**Mr. Peters:** I do not think it is true. I just do not think it is true. I am prepared to say that I only handle the bad ones. I am prepared to say that. I think most members of Parliament only get the bad ones but my experience originally with the George Brown Institute, with the Elliot school, do not bear this out. My understanding is that in many cases where 17 or 18 start, 3 finish. If you put this kind of survey out and ask those who are there how they made out they will tell you, fine, because they are the three who are left.

**Mr. Caccia:** Excuse me, for interrupting, but how much time does that particular experience cover? Out of 17 enrolled 3 finished, is it a year or less? Do you know? Which year?

**Mr. Peters:** That is back three or four years.

**Mr. Caccia:** Three or four years, would that be 1967 or 1968 or when?

**Mr. Peters:** Probably 1968.

**Mr. Caccia:** Do you think it is relevant to the estimates before us that deal with 1971-72?

**Mr. Peters:** I am not prepared, Mr. Chairman, to accept a figure that is this high. I would like to think it was but I am just not prepared to accept it because my experience does not indicate this. At Elliot Lake, the figure was considerably higher; sometimes they closed the course down because they did not have enough to carry on the course. That really does not say it is a bad thing. I am not suggesting that it is. Some problems develop and I am trying to see if we are doing anything about it. I am just saying that if those figures are right then I am very happy to hear them and they are a surprise to me and the 2 per cent or whatever it was that are bad, I get them all. The other members of Parliament do not do anything in Ontario.

**The Vice-Chairman:** Mr. Manion.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I mentioned a little earlier that at the time the program began the dropout rate for courses was about 50 per cent in the old Program V; the dropout rate now is down to 15 per cent and the dropout rate depends to some considerable extent on whether you are prepared to take risky cases into training. It is possible. We have found that some of our...

**Mr. Peters:** Most of them are.

**Mr. Manion:** ...managers can play it safe, can screen the people going into training and can virtually eliminate

**[Interpretation]**

tation, admettant l'index des prix à la consommation, représentaient environ 30 p. 100 de ceux qui avaient un emploi au moment de notre enquête.

Il s'agit ici de statistiques approximatives.

**Le président:** Il serait peut-être possible d'obtenir ces statistiques ultérieurement, mais pas présentement. Êtes-vous satisfait, monsieur Peters?

**M. Peters:** Je ne pense pas que cela soit vrai. Je ne le pense pas. Je suis prêt à dire que je traite seulement les mauvais. Je suis prêt à le dire. Je pense que tous les membres du Parlement obtiennent seulement les mauvais, mais mon expérience à l'origine avec l'Institut George Brown, avec l'école Elliot, ne confirme pas cela. D'après ce que je comprends dans de nombreux cas où 17 ou 18 commencent, 3 terminent. Si vous faites cette sorte d'enquête et demandez à ceux qui sont là comment ils ont fait, ils vous le diront parce qu'ils sont les trois qui restent.

**M. Caccia:** Excusez-moi de vous interrompre, mais quel est le temps que cette expérience précise couvre? De 17 qui ont été engagés, 3 ont terminé, est-ce que c'est pour un an ou moins? Le savez-vous? Et quelle année?

**M. Peters:** Ceci il y a trois ou quatre ans.

**M. Caccia:** Trois ou quatre ans, est-ce que ce serait 1967 ou 1968 ou quand?

**M. Peters:** Probablement en 1968.

**M. Caccia:** Pensez-vous que ceci se rapporte aux prévisions budgétaires qui sont devant nous et qui traitent des années 1971 et 1972?

**M. Peters:** Je ne suis pas prêt, monsieur le président, à accepter un chiffre qui soit si élevé. Je ne suis pas prêt à l'accepter parce que mon expérience ne m'indique pas cela. Au lac Elliot, le chiffre était beaucoup plus haut; parfois ils ont fermé le cours parce qu'ils n'avaient pas assez d'argent pour continuer le cours. Ceci ne signifie pas que ce soit une mauvaise chose. Je ne le suggère pas. Certains problèmes se produisent et j'essaie de voir si nous faisons tout à ce sujet. Je dis simplement que ces chiffres sont exacts et je suis très heureux de les entendre et ils sont une surprise pour moi et les 2 p. 100 ou quoi que ce soit qui soit mauvais, je les obtiens tous. Les autres membres du Parlement ne font rien en Ontario.

**Le vice-président:** Monsieur Manion.

**M. Manion:** Monsieur le président, j'ai mentionné un peu plus tôt qu'au moment où le programme a commencé le taux d'abandon pour les cours était d'environ de 50 p. 100 dans le vieux programme V; le taux d'abandon maintenant a été réduit à 15 p. 100 et ce taux dépend jusqu'à un certain point du fait de savoir si on est prêt à prendre des cas risqués pour la formation. Cela est possible. Nous avons trouvé que certains de nos...

**M. Peters:** La plupart d'eux le sont.

**M. Manion:** Nous avons trouvé que la plupart de nos directeurs peuvent agir d'une manière sûre, peuvent fil-

**[Texte]**

any dropouts, any failures. They simply take the bad cases and reject others and we take a very dim view of that. With an average of 15 per cent dropping out, including the language courses, it is natural that in some areas you have a higher dropout rate.

It is a fact that in some outlying areas as soon as the season opens up in the spring and the muskrat are running, everybody in the course dashes out the door and we have to be very persuasive to prevent it. However, on a national basis at the present time our dropout rate is 15 per cent. There has been a steady improvement year by year and almost month by month in that rate.

**The Vice-Chairman:** Mr. Peters, I am sorry but we will have to get back to you after. I have Mr. Ryan on the list now for questions.

**Mr. Ryan:** Mr. Chairman, Mr. Manion earlier explained that in the capital assistance programs, the provinces would not require as much financing in the future probably as they have in the past. That was the reason for about \$75 million less being required in the coming year. Since he gave that answer I have noticed that Vote 5 is being broken down, not only into operating expenses but capital expenditures. It shows at page 14-12 that in the coming year there would be an uppage from \$99 million to \$266 million for construction and acquisition of machinery and equipment listed under capital expenditures. Is this for the provinces or how does this tie in? Is it part of the provision of training facilities or not?

• 1725

**Mr. Kaiser:** Mr. Chairman, if I could answer that. The item we are talking about here really relates to departmental facilities. This is equipment and furnishings for our departmental offices, and so on.

**Mr. Ryan:** These have gone up in the last few years. For 1969-70, it took \$250 million, then \$99 million for 1970-71 and \$266 million in the coming year.

**Mr. Kaiser:** That is \$99,000 and \$266,000.

**Mr. Ryan:** Oh, I am sorry. I got the wrong idea on this thing. I thought it was in millions instead of thousands.

**Mr. Kaiser:** Not in that case, sir.

**Mr. Ryan:** Do you have a requirement for a lot of land and machinery each year?

**Mr. Kaiser:** No, not really. The major items here are furniture and furnishings for our offices—trying to upgrade and improve the facilities in our offices.

**Mr. Ryan:** Thank you.

**[Interprétation]**

trer les gens qui reçoivent la formation et peuvent virtuellement éliminer tous les abandons. Ils prennent simplement les mauvais cas et rejettent les autres. Avec une moyenne de 15 p. 100 d'abandon, y compris pour les cours de langue, il est naturel que dans certains secteurs on ait un taux d'abandon plus élevé.

C'est un fait que dans certains districts écartés dès que la saison s'ouvre au printemps et que les rats musqués se montrent, tous dans le cours s'en vont et nous devons être très persuasifs pour empêcher cela. Toutefois, sur une base nationale à l'heure actuelle, le taux d'abandon est de 15 p. 100. Il y a eu une augmentation constante d'année en année et presque de mois en mois en ce qui concerne ce taux.

**Le vice-président:** Monsieur Peters, je m'excuse, mais nous devons revenir à vous plus tard. M. Ryan se trouve sur ma liste de question maintenant.

**M. Ryan:** Monsieur le président, M. Manion a expliqué plus tôt que dans les programmes d'aide en capitaux, les provinces n'auraient pas besoin d'un financement aussi important à l'avenir, si on le compare à celui du passé. C'est la raison pour laquelle environ 75 millions de dollars de moins ont été demandés pour l'année qui vient. Depuis qu'il a donné cette réponse, j'ai remarqué que le crédit 5 est divisé non seulement en dépense de fonctionnement mais également en dépense d'investissement. A la page 14-12, il est indiqué que pour l'année qui vient il y aura une augmentation de 99 millions à 266 millions pour la construction et l'acquisition de machines et de matériel indiqués sous la rubrique dépenses d'investissement. Est-ce que ceci est pour les provinces ou comment ceci se présente-t-il? Ceci fait-il partie de la disposition concernant les installations de formation ou non?

**M. Kaiser:** Monsieur le président, je crois répondre à cette question; les crédits que nous parlons ici sont faits relatifs à l'équipement du ministère. Il s'agit de matériel et de meuble destinés au bureau de notre ministère et des choses de ce genre.

**M. Ryan:** Ces crédits ont augmenté au cours des quelques dernières années. Pour 1969-1970, il a fallu 250 millions de dollars puis 99 millions de dollars pour 1970-1971 et 266 millions de dollars pour l'année à venir.

**M. Kaiser:** Il s'agit de 99 milles et de 266 milles dollars.

**M. Ryan:** Je m'excuse. J'ai mal compris les chiffres je pensais qu'il s'agissait de millions et non de milliers de dollars.

**M. Kaiser:** Pas dans ce cas monsieur.

**M. Ryan:** Chaque année avez-vous besoin de beaucoup de terrain et de machines?

**M. Kaiser:** Non, pas réellement. Les crédits majeurs qui figurent ici sont relatifs aux meubles et aux fournitures destinés à nos bureaux, nous essayons d'améliorer l'équipement de nos bureaux.

**M. Ryan:** Merci.



[Text]

**The Vice-Chairman:** Are there any more questions, gentlemen?

**Mr. Orlikow:**

**Mr. Orlikow:** Mr. Manion, how many people were taking training courses last year? What is the total number, approximately?

**Mr. Manion:** In the fiscal year 1970-71, Mr. Chairman, approximately 345,000 people took courses of one type or another under the program. This includes 275,000 in full-time training and about 70,000 in part-time training courses.

**Mr. Orlikow:** Of the 275,000 that took courses, what was the average attendance at any one time? Was it 100,000 or 90,000 or what?

**Mr. Manion:** The enrolment, Mr. Chairman, fluctuates from month to month. If you would like the totals by month, I would be pleased to get them.

**Mr. Orlikow:** Well, an average figure.

**Mr. Manion:** Because of the variation in the duration of training you cannot multiply the monthly average by 12, but it is approximately 70,000.

**Mr. Orlikow:** At a time?

**Mr. Manion:** Yes.

**Mr. Orlikow:** Of the 245,000, Mr. Manion, how many were unemployed when they applied for and began taking their courses?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, for the fiscal year 1969-70, which is the last year for which we have the complete tabulation, 33.7 per cent of the trainees were employed before they went into training.

**Mr. Orlikow:** In other words, two-thirds were unemployed?

**Mr. Manion:** Were either unemployed or not in the labour force.

**Mr. Orlikow:** Not in the labour force?

**Mr. Manion:** This would include those who by reason of the definition of labour force are not shown as being members of the labour force. This would include people released from penal institutions, mental institutions, people who had been living on Indian reservations, and so on.

**Mr. Orlikow:** Has the department tried to keep fairly complete records on the number of people who take courses and who eventually are able to get jobs? If so, what numbers were able to get jobs? Or what percentage were able to get jobs? I heard a figure of 60 per cent. Is that the correct figure?

**Mr. Manion:** No. The figure is approximately 75 per cent. Mr. Upex would have the precise figures.

[Interpretation]

**Le vice-président:** Messieurs, avez-vous d'autres questions à poser? Monsieur Orlikow.

**M. Orlikow:** Monsieur Manion combien de gens ont suivi des cours de formation l'année dernière? Quel est le total approximatif?

**M. Manion:** Au cours de l'année financière 1970-71, environ 345 milles personnes ont suivi des cours d'un genre ou d'un autre dans le cadre du programme. Ils sont inclus 275 milles personnes suivant des cours de formation à plein temps et environ 70 milles personnes suivant des cours de formation à temps partiel.

**M. Orlikow:** Parmi les 275 milles personnes qui ont suivi des cours, quel a été la moyenne des présences à ces cours? Était-elle de 100 milles ou de 90 milles ou quel chiffre?

**M. Manion:** Le nombre des inscriptions varie d'un mois à l'autre, si vous désirez obtenir les totaux pour chaque mois, je serais heureux de vous les obtenir.

**M. Orlikow:** Une moyenne serait satisfaisante.

**M. Manion:** A cause des variations de la durée de la formation vous ne pouvez pas multiplier la moyenne mensuelle par 12, mais il s'agit approximativement de 70 milles.

**M. Orlikow:** A une période donnée.

**M. Manion:** Oui.

**M. Orlikow:** Parmi les 245 milles personnes combien était en chômage lorsqu'elles ont fait leur demande et ont commencé à suivre le cours?

**M. Manion:** Pour l'année financière 1969-70, la dernière année pour laquelle nous avons les statistiques complètes, 33.7 p. 100 qui étaient inscrits au cours avaient un emploi avant de commencer à suivre ces cours.

**M. Orlikow:** En d'autres termes, les  $\frac{2}{3}$  d'entre eux étaient en chômage?

**M. Manion:** Ils étaient soit en chômage ou ne faisaient pas partie de la population active.

**M. Orlikow:** Ne faisaient pas partie de la population active?

**M. Manion:** Cela inclurait ceux qui en raison de la définition de la population active ne sont pas désignés comme en étant membre. Cela inclurait les personnes qui ont été relaxées des institutions pénales, des institutions pour malades mentaux, des gens qui vivaient dans les réserves indiennes et des gens de ce genre.

**M. Orlikow:** Le ministère a-t-il essayé de tenir des dossiers assez complet relativement au nombre de gens qui suivent les cours et qui finalement sont en mesure de trouver un emploi? Si c'est le cas, combien parmi eux sont en mesure de trouver un emploi? Ou quel est le pourcentage de ceux qui ont été en mesure de trouver un emploi? J'ai entendu mentionner le chiffre de 60 p. 100, est-ce le chiffre exact?

**M. Manion:** Non, le chiffre est environ 75 p. 100, monsieur Spex aurait les chiffres précis.

## [Texte]

**Mr. Upex:** From material based on the follow-up survey returns that I was speaking about earlier, the percentage of those taking.

• 1730

If they are based on the follow-up survey returns that I was speaking about earlier, the percentage of those taking skill courses who found employment and were employed three to four months after the course was 80 per cent. This was made up of 89 per cent of those who had been employed before training were employed again afterwards; 72 per cent of those who had been unemployed before training were employed afterwards; 75 per cent of those who were in school or in previous Canada Manpower training programs before the course in respect of which the survey questionnaire was sent out were employed afterwards; and of the remainder not in the labour force, a relatively very small number, 63 per cent, were employed afterwards.

**Mr. Orlikow:** Mr. Manion, how close a contact do you keep with the agencies that are likely to know what fields will be open and what their requirements will be before you make your plans as to the kind of courses you will offer? I am thinking of employers of provincial governments and other agencies. I have heard, and I will give you a particular illustration of courses put on, alleged by people who have pretty good knowledge, of the likelihood of people taking a course getting employment but people taking a second course getting employment is very small.

For example, in Manitoba, the School of Social Work increased very substantially the number of people whom it permitted to take the university course in social work. At the same time the Manpower Training Centre opened a course for I think it is called "Welfare Workers", a pretty substantial number of students. And I have been told by people in the field that the possibilities in the next three years of all the people who have graduated in the social work and/or the Welfare Workers from the community colleges getting jobs is very slim. That is unless we have an even larger increase in the number of unemployed and therefore a need for a lot of workers to process those unemployment claims.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we do keep in close touch in a variety of ways. One can argue about whether this is adequate, but we do keep in touch with national and provincial associations, with the provincial departments who are concerned about special occupational areas. In most provinces when courses are set up there are advisory committees established with representation from employers, unions and the training institution to try to ensure that the content of the course is appropriate to the needs of the job.

There will always, I am afraid, be some situations where there is a miscalculation and people are trained for occupations which disappear. There is a lot of dislocation which cannot be forecast too far in advance. I should say too that at a time when unemployment is relatively high it makes a great deal of sense to train

## [Interprétation]

**M. Upex:** D'après les données basées sur les statistiques du relevé de contrôle dont j'ai parlé antérieurement, le pourcentage de ceux...

S'ils sont fondés sur les résultats de l'enquête complémentaire dont j'ai parlé plus tôt, la proportion de ceux qui ont pris des cours afin d'apprendre un métier, qui ont trouvé un emploi et qui avaient un emploi trois ou quatre mois après suivi le cours, était de 80 p. 100. Ce chiffre consistait de 89 p. 100 de gens qui avaient des emplois avant de prendre leur cours et qui furent embauchés de nouveau après; 72 p. 100 de ceux qui n'avaient pas d'emploi avant de prendre leur cours furent embauchés après; 75 p. 100 de ceux qui étaient à l'école ou qui avaient suivi les programmes de formation du ministère de la Main-d'œuvre avant de prendre des cours, au sujet desquels le questionnaire d'enquête fut circulé, furent embauchés après; et du reste de ceux qui ne font pas partie de la main-d'œuvre, un nombre relativement bas, 63 p. 100, furent embauchés après.

**M. Orlikow:** Monsieur Manion, quels sont vos rapports avec les agences qui, selon toute probabilité, savent dans quels domaines il y aura des emplois disponibles et quels seront les exigences avant de dresser vos plans en ce qui a trait aux cours que vous allez offrir? Je veux parler ici des employeurs des gouvernements provinciaux ainsi que d'autres agences. J'ai entendu dire par des gens qui sont bien renseignés que les gens qui prennent un cours ont une chance d'obtenir de l'emploi tandis que des gens qui suivent un deuxième cours n'ont pas beaucoup de chance d'être embauchés.

Par exemple, au Manitoba, l'École d'étude sociale a haussé considérablement le nombre de gens qu'elle permet d'avoir accès au cours universitaire dans le domaine des études sociales. En même temps, le Centre de formation de la main-d'œuvre a décidé de présenter un cours pour ce qu'on appelle les «travailleurs sociaux», et il y a un nombre considérable d'étudiants qui le suivent. Et des gens qui sont dans ce domaine m'ont dit que d'ici trois ans les possibilités de trouver de l'emploi seront très minces pour tous ces gens qui obtiendront leur diplôme dans le domaine du travail social. Ou bien il faudra qu'il y ait une hausse considérable de chômeurs afin de donner de l'ouvrage à tous ces diplômés qui pourront s'occuper à trier les demandes faites par les chômeurs.

**M. Manion:** Monsieur le président, nous entretenons de plusieurs façons des rapports étroits. On peut discuter de l'utilité de ce que nous faisons, mais nous entretenons des rapports avec les associations nationales et provinciales, et avec les ministères provinciaux qui s'occupent de certains domaines professionnels spéciaux. Dans la plupart des provinces, lorsque les cours sont établis, des comités consultatifs ont été établis au sein desquels sont représentés les employeurs, les syndicats ainsi que l'organisme de formation, afin d'essayer d'assurer que le contenu du cours convient aux besoins du travail.

J'ai l'impression qu'il y aura toujours certaines situations où l'on fera fausse route et où des gens seront formés pour des métiers qui disparaissent. Il y a beaucoup de bouleversement que l'on ne peut pas prédire longtemps d'avance. Je voudrais aussi signaler que, lors-



**[Text]**

people even though you cannot guarantee them a job immediately after the training program is over. You train them when they are available—they are going to have to be maintained anyway—you equip them with the skills that they will need to take advantage of the employment opportunities when they emerge.

The trick is to be sure, or as sure as you can, that you are picking occupations which will be in demand, even though they are not in demand to aid the individual graduates. We do not guarantee our trainees a job, we tell them that we have used all the data available to us and all the data available on the people who are available to us to make the best decision possible. We are trying to improve that mechanism.

• 1735

**Mr. Orlikow:** This leads me, Mr. Chairman, to my next question, and maybe I could put this to Mr. Caccia rather than to Mr. Manion because it is a matter of policy. We are in a period of quite high unemployment, almost 700,000 people unemployed, and the percentage of young people who are unemployed has very substantially increased over what it has been in other years. Economists like Dr. Firestone, who worked for the Government of Canada for many years and who is not known as a very radical economist, has expressed alarm about this very sharp increase. The real unemployment figure is about 8 per cent, but if you take the unemployment figure amongst young people it is more than double. I am speaking from memory, but it may be three times as high as in past years if you look at the people 16 to 24 years of age.

Under those circumstances and just following exactly on what Mr. Manion has said about the advisability of training people, upgrading people, even though there are not any jobs available right now, is the government giving any consideration to changing the policy that people cannot qualify for manpower training grants—not for taking courses but for manpower training grants—until they have been three years in the labour force? It seems to me that in a period such as we are experiencing, when young people come out of school and simply cannot get jobs because there is no work, and while they are doing nothing, that is exactly the time when we should be encouraging them to take the kind of courses which Mr. Manion has said are so valuable.

Instead we say to them, "No, you have to sit around for three years until you have been a theoretical three years in the labour force before we will permit you to qualify to get manpower training grants so you can take the courses which you so desperately need for the upgrading which Mr. Manion has talked about, which will qualify you to get a job in the increasingly competitive job market."

**The Vice-Chairman:** Mr. Caccia.

**[Interpretation]**

que le taux de chômage est relativement haut, c'est faire preuve de bon jugement que de former des gens même si on ne peut pas garantir qu'ils obtiendront de l'emploi immédiatement après avoir complété leur programme de formation. Il faut entraîner ces gens lorsqu'ils sont disponibles—il faut les assister de toute façon—et ainsi, on leur enseigne des métiers dont ils auront besoin afin de pouvoir obtenir du travail lorsque la situation le permet.

Naturellement, il s'agit de pouvoir choisir des métiers qui seront en demande, même si ce n'est pas le cas à l'heure actuelle, afin d'aider les diplômés individuels. Nous ne garantissons pas de l'ouvrage à nos élèves; nous leur disons que nous avons utilisé toutes les données qui nous sont disponibles ainsi que toutes les données disponibles au sujet des gens qui nous sont disponibles afin de pouvoir prendre la meilleure décision possible. Nous essayons d'améliorer ce mécanisme.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, ceci m'amène à poser ma prochaine question, et je devrais peut-être la poser à M. Caccia plutôt qu'à M. Manion car il s'agit de politique. Nous sommes dans une période de chômage très élevé, il y a environ 700,000 chômeurs, et la proportion des jeunes gens qui n'ont pas d'emploi a augmenté de façon considérable par comparaison aux années précédentes. Des économistes tel que le docteur Firestone, qui a travaillé pour le gouvernement du Canada durant plusieurs années et qui n'est pas connu comme étant un économiste radical, s'alarme au sujet de cette hausse marquée. Le chiffre réel de chômage est d'environ 8 p. 100, mais si l'on considère le taux de chômage parmi les jeunes gens il faut plus que doubler ce chiffre. Je parle de mémoire, mais ce chiffre peut être trois fois plus élevé que dans les années passées si l'on s'en tient aux jeunes gens âgés de 16 ans à 24 ans.

Étant donné ces circonstances et à la suite de ce que M. Manion vient de dire au sujet de l'utilité de former les gens ainsi que de leur perfectionnement, même s'il n'y a pas d'emploi disponible immédiatement, le gouvernement a-t-il l'intention de changer la politique selon laquelle les gens ne peuvent être qualifiés pour obtenir des allocations de formation de la main-d'œuvre qu'après avoir été trois ans sur le marché du travail? Il me semble que dans une période comme celle que nous traversons actuellement, lorsque les jeunes gens qui sortent de l'école ne peuvent pas trouver d'emploi parce qu'il n'y a pas d'ouvrage, et étant donné qu'ils n'ont rien à faire, je pense que ce serait une bonne idée de les encourager de suivre le type de cours que M. Manion a indiqué comme étant valable.

Mais à la place de faire cela, nous leur disons: «Non, il faut que vous attendiez trois ans ou jusqu'à ce que, en théorie, vous avez fait partie durant trois ans du marché du travail, avant que nous puissions vous permettre de vous qualifier pour les allocations de formation de la main-d'œuvre afin que vous puissiez suivre les cours dont vous avez si grandement besoin en vue d'obtenir le perfectionnement dont M. Manion vous a parlé et qui vous donnera la compétence afin d'obtenir un emploi dans un marché du travail qui devient de plus en plus concurrentiel.»

**Le vice-président:** Monsieur Caccia.



## [Texte]

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, I can only repeat here what the Minister has said several times in the House in reply to a similar question from Mr. Orlikow, who has persistently and constantly raised this question during the Question Period in the House. The Minister has indicated several times that this question is under review and there is nothing else that I can add to the position taken by the Minister.

Without going into the preamble of Mr. Orlikow because of the late hour, at the same time he is pointing in the direction of the quality of forecasts exercised in our universities when young people are counselled into the various faculties and are encouraged to take certain types of professions rather than others. The same perhaps applies also to our colleges. Here there is an area where there will be constant improvements and I understand that our policy development section is carrying out a study that will permit universities to indicate to Grade 13 students who will turn to them for advice what kind of professions to follow, to indicate to them what will be the professions for which there will be a higher demand at the termination of their courses.

When that is possible, students who will complete their studies and leave university will then find employment in the areas for which there have been well calculated forecasts for employment. Right now it is done mainly I suppose on the basis of the demand that exists at the moment when the young student enters the first year of university. Surely you can improve on that system and this is what the development policy branch is trying to establish and determine.

• 1740

**Mr. Orlikow:** It is going to be a difficult task to tell somebody entering first year who wants to take chemical engineering, which may take six or seven years to complete, what his prospects are for work when he finishes. I saw a report in the *Toronto Globe and Mail* a couple of days ago which I did not bring down with me, so I am speaking from memory, but I know that I am not wrong when I say that substantially more than half of the graduating class in chemical engineering this year have not yet found jobs.

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, Mr. Orlikow is quite right and it would not be the first difficult task that the department has been able to solve successfully.

**The Vice-Chairman:** Any more questions gentlemen? Mr. Peters.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, on behalf of the Women's Liberation, I would like to ask a few questions.

**Mr. Pringle:** Oh, no.

**Mr. Peters:** I will speak for myself, yes. What is our record in terms of female retraining? I find that in my own area, counselling is very seldom ever provided that puts girls into any kind of training program, but this probably is not national in attitude, and I am just wondering what success we have had with female training?

## [Interprétation]

**M. Caccia:** Monsieur le président, je ne peux faire que répéter ce que le Ministre a déjà dit plusieurs fois à la Chambre en réponse à une question analogue de M. Orlikow, qui a continuellement ramené cette question sur le tapis durant la période des questions à la Chambre. Le Ministre a indiqué plusieurs fois que cette question est à l'étude et il n'y a rien que je puisse ajouter à la position prise par le Ministre.

Étant donné qu'il est tard, j'éviterai de discuter du préambule de M. Orlikow, mais en même temps je voudrais vous faire remarquer qu'il nous a parlé de la qualité des prévisions utilisées par nos universités lorsque nos jeunes gens sont conseillés à se faire inscrire dans l'une ou l'autre faculté et lorsqu'on les encourage de choisir une certaine profession plutôt qu'une autre. Ceci s'applique aussi à nos collèges. Les améliorations se feront continuellement dans ce domaine et je crois savoir que notre section qui s'occupe de l'élaboration de la politique est en train de faire une étude qui permettra aux universités de signaler aux étudiants de 13<sup>e</sup> année quelle profession ils devraient poursuivre ainsi que les professions pour lesquelles la demande sera plus élevée à la fin de leur cours.

Lorsque cela sera possible, les étudiants qui auront complété leurs études trouveront des emplois dans les domaines au sujet desquels des prévisions d'embauchement auront été établies de façon adéquate. A l'heure actuelle, je crois que ces prévisions sont fondées en grande partie sur la demande qui existe au moment où le jeune étudiant commence sa première année d'université. Il est certainement possible d'améliorer ce système et c'est ce que la section qui s'occupe de l'élaboration de la politique essaie d'établir et de déterminer.

**M. Orlikow:** Il sera assez difficile de dire à quelqu'un qui commence sa première année et qui veut suivre des cours de génie-chimique qui peuvent durer de six à sept ans quelles seront ses perspectives d'emploi lorsqu'il aura terminé. J'ai lu dans le *Globe and Mail* de Toronto il y a quelques jours un rapport que je n'ai malheureusement pas apporté avec moi; je fais donc appel à ma mémoire mais je ne me trompe pas lorsque je dis qu'un peu plus de la moitié des diplômés en génie-chimique de cette année n'ont pas encore trouvé de travail.

**M. Caccia:** Monsieur le président, M. Orlikow a raison et ce ne serait pas le premier problème que le Ministère aurait pu résoudre avec succès.

**Le vice-président:** D'autres questions, messieurs? Monsieur Peters.

**M. Peters:** Monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions au nom du mouvement de la Libération de la femme.

**M. Pringle:** Ah! non.

**M. Peters:** Je vais parler en mon propre nom alors. Quelle est la situation à l'égard du recyclage des travailleurs féminins? Dans ma région, les femmes s'inscrivent rarement au programme de formation, mais ce n'est probablement pas une attitude qui s'étend à l'échelle nationale; je me demande seulement quel a été le succès des programmes de recyclage des travailleurs féminins?

[Text]

**Mr. Caccia:** In your part of the country, or in general?

**Mr. Peters:** Just in general.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, the statistics on the sex of our trainees tend to be weighted a little bit towards the male because of the apprenticeship trades which have been traditionally male preserves. Including apprentices, in 1969-70, 21.1 per cent of trainees were female. This is an increase of approximately 2 per cent over the situation the previous year. We have been making a determined effort with our regional people to try to improve this picture to try to get more women in training, and to try to get more courses available which suit the particular needs of women.

If you exclude the apprentices from the calculation, I believe the proportion of women among trainees is approximately 26 per cent which is slightly greater than their percentage of the unemployment, but it is still considerably below their share of the labour force, which is about one third. We are working to try to remedy this, and we have been for the past several years. This is not something that we have just decided in the last several months.

**Mr. Peters:** I think you should be congratulated on that figure, because I did not think it was that high. Does this breakdown which indicates approximately one third of the women in the labour force apply to your offices across the country as well? What is your record in the employment factor?

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I do not believe we discriminate sexually to the point where we have these statistics available, but we would be glad to get them, Mr. Peters.

**Mr. Peters:** Do you have a sizable number of—for instance, I just had a case the other day where a woman was an acting manager of a government department. She had been doing the job for some time, I think satisfactorily, but they said, they could not have the manager a woman, so she has been transferred to another office.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, we do have some female manageresses in our offices, we can try to get the precise statistics on the breakdown if you like.

**Mr. Peters:** Could I ask an additional question about this language problem, which is a problem in my area. There is considerable argument in some of the departments over the regional district compared to the problem that was faced before taking into consideration a local office. What has been your position in this regard?

• 1745

**Mr. Caccia:** Perhaps you could rephrase the question again for us.

**Mr. Peters:** As you know, the district concept indicates that a certain percentage of one language or another will warrant a whole district being designated as a bilingual district. This is really in conflict with the program that we have followed in the past and it is causing some

[Interpretation]

**M. Caccia:** Dans votre région, ou dans tout le pays en général?

**M. Peters:** En général.

**M. Manion:** Monsieur le président, nos statistiques à ce sujet semblent pencher légèrement en faveur des travailleurs de sexe masculin parce que les métiers d'apprentissage sont traditionnellement le royaume des hommes, y compris les apprentis, en 1969-1970, 21.1 p. 100 des élèves étaient de sexe féminin, ce qui représente une augmentation d'environ 2 p. 100 par rapport à l'année précédente. Nos agents régionaux font des efforts précieux pour essayer d'améliorer la situation pour que plus de femmes s'inscrivent au cours de recyclage et pour obtenir plus de cours quand vient nos besoins particuliers de travailleurs féminins.

Si on exclus les apprentis de ce calcul, je crois que les femmes représentent environ 26 p. 100 des élèves, ce qui est légèrement supérieur à leur pourcentage de chômage, mais considérablement inférieur au secteur de la population active qu'elles occupent, qui est d'environ ⅓. Nous essayons de remédier à la situation depuis plusieurs années. Ce n'est pas une décision qui remonte à quelques mois seulement.

**M. Peters:** Je crois que vous méritez certaines félicitations à ce sujet car je ne croyais pas que ce chiffre était si élevé. Vos chiffres révèlent que les femmes représentent environ ⅓ de la population active; ces chiffres s'appliquent-ils à tous vos bureaux à travers le pays? Quelle est la situation dans le secteur de l'emploi?

**M. Manion:** Monsieur le président, je ne crois pas que nous faisons entre les sexes une telle discrimination qu'il nous faille compiler des statistiques de ce genre, mais nous pourrions vous les fournir, monsieur Peters.

**M. Peters:** Avez-vous un nombre important de... l'autre jour, par exemple, j'ai rencontré un cas où une femme était directeur suppléant d'un service du gouvernement. Elle occupait l'emploi depuis quelque temps et avec satisfaction, je crois, mais on lui a dit qu'une femme ne pouvait être directrice et elle a donc été mutée à un autre bureau de service.

**M. Manion:** Monsieur le président, nos services comptent plusieurs directrices et nous pouvons essayer de vous obtenir des chiffres précis de cette répartition si vous le voulez.

**M. Peters:** Pourrais-je poser une question supplémentaire au sujet de ce problème linguistique qui existe dans ma région. La question du district régional est largement débattue dans certain ministère par rapport aux problèmes qui existaient avant que l'on prenne en considération le bureau local. Quelle est votre position à cet égard?

**M. Caccia:** Vous pourriez peut-être reposer la question.

**M. Peters:** Comme vous le savez, l'idée de districts implique que s'il y a dans un district un certain pourcentage d'une langue ou d'une autre, ce district sera comme bilingue. Cette idée est fondamentalement contradictoire avec le programme que nous avons suivi dans le passé et

**[Texte]**

difficulty in some departments where you may fall into a bilingual district where there is no bilingual necessity in the locality. How do you face this, or have you done anything about this yet and what do you intend to do?

**The Vice-Chairman:** Mr. Kaiser.

**Mr. Kaiser:** Mr. Chairman, the government has not officially announced the establishment of bilingual districts in that sense at this particular point in time. We are gearing ourselves to ensure that our services are available to the public that is served in all areas of the country according to the official languages that are generally in use in the areas served by our offices.

**Mr. Peters:** In other words, you are going to continue the program that we had in the past and disregard the bilingual district concept?

**Mr. Kaiser:** Mr. Chairman, there may be some special requirements coming out of the designation of bilingual districts with respect to the requirements for our staff, but this has not yet been determined.

**The Vice-Chairman:** Are we ready for the question, gentlemen?

**Mr. Peters:** I would like to hear what Mr. Manion wished to say.

**Mr. Caccia:** There are some members who wish to leave. If you do not mind, perhaps you could call the vote and then perhaps Mr. Manion could answer your question. Your colleague would like to leave the committee.

**Mr. Peters:** Mr. Manion just wanted to add . . .

**An hon. Member:** Mr. Chairman, I . . .

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, let us not start that.

**The Vice-Chairman:** Mr. Peters.

**Mr. Peters:** Let us not start that or we will be here all night. Mr. Manion just has something to add.

**The Vice-Chairman:** Very well. Mr. Manion.

**Mr. Manion:** Mr. Chairman, I was just going to add a postscript to my last answer. I overlooked the fact that one of our five regional directors-general is a lady. This is an extremely senior and important post in our department.

**The Vice-Chairman:** Are we ready for the question, gentlemen? Shall vote 10 carry?

Votes 1, 5 and 10 agreed to.

**Mr. Peters:** Mr. Chairman, before the last one carries would it be possible for the department to give some consideration to being a little more fair to members of Parliament—this is not a requirement, I grant you—in giving them some kind of an indication of what we are doing. We are not opposed to what you are doing, we

**[Interprétation]**

elle entraîne certaines difficultés dans certains ministères où il peut y avoir un district bilingue alors qu'il n'y a aucune nécessité de bilinguisme dans la localité. Comment abordez-vous cette question, avez-vous fait quelque chose et qu'avez-vous l'intention de faire?

**Le vice-président:** Monsieur Kaiser.

**M. Kaiser:** Monsieur le président, le gouvernement n'a pas encore officiellement annoncé la création de districts bilingues de ce genre à l'heure actuelle. Nous nous organisons de telle sorte que nos services soient disponibles au public dans toutes les régions du pays en fonction des langues officielles généralement utilisées dans les régions desservies par nos bureaux.

**M. Peters:** Autrement dit, vous allez continuer le programme passé et ne pas tenir compte de la conception des districts bilingues?

**M. Kaiser:** Monsieur le président, il est possible que la création de districts bilingues nous oblige à demander des compétences particulières à notre personnel, mais nous ne savons pas encore lesquelles.

**Le vice-président:** Messieurs, pouvons-nous passer au vote?

**M. Peters:** Je voudrais savoir ce que M. Manion voulait dire.

**M. Caccia:** Certains membres désirent s'en aller. Si cela ne vous dérange pas, vous pourriez peut-être passer au vote, puis M. Manion pourrait peut-être répondre à votre question. Votre collègue désire quitter le Comité.

**M. Peters:** M. Manion voulait juste ajouter . . .

**Une voix:** Monsieur le président, je . . .

**M. Peters:** Monsieur le président, ne commençons pas.

**Le vice-président:** Monsieur Peters.

**M. Peters:** Ne commençons pas car sinon nous allons passer toute la nuit ici. M. Manion voulait simplement ajouter quelque chose.

**Le vice-président:** Très bien. Monsieur Manion.

**M. Manion:** Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter quelque chose à ma dernière réponse. Le fait m'a échappé que l'un de nos cinq directeurs généraux régionaux est une dame. C'est un poste très élevé et très important de notre ministère.

**Le vice-président:** Messieurs, êtes-vous prêts à passer au vote? Le crédit 10 est-il adopté?

Crédits 1, 5 et 10 adoptés.

**M. Peters:** Monsieur le président, avant que le dernier ne soit adopté, serait-il possible que le Ministère se montre un peu plus juste envers les députés—je vous garantis que ce n'est pas une réclamation—en nous donnant une espèce d'indication de ce que nous sommes en train de faire. Nous ne sommes pas contre ce que vous faites; nous voudrions simplement savoir de quoi il s'agit.



**[Text]**

would just like to know what it is. As I have said, we get the worst of it from where we sit and we do not have the better side of it, which you may be able to present. It seems to me we could ask much more intelligent questions and provide some kind of a study of the problems that we have if a little better information was made available to the Committee before they handle estimates.

**The Vice-Chairman:** Gentlemen, on your behalf I would like to thank the officials of the department, and we will now adjourn until 11 o'clock on Thursday morning, when we will deal with Vote 15.

**[Interpretation]**

Comme je l'ai dit, nous en connaissons les aspects défavorables, mais nous ne connaissons pas les aspects positifs que vous pourriez peut-être nous exposer. Il me semble que nous pourrions poser des questions plus intelligentes et que nous pourrions étudier plus en détail les problèmes qui nous sont posés si nous disposions de meilleurs renseignements avant d'étudier le budget des dépenses.

**Le vice-président:** Messieurs, je voudrais remercier en votre nom les fonctionnaires du Ministère, et nous levons maintenant la séance jusqu'à jeudi matin à 11 heures, nous nous occuperons alors du crédit 15.











BINDING SECT. MAY 10 1972



